17/١٧

يوليو/تموز ٢٠٠٣
جمادى الأولى

نشرة الهجرة القسرية

متى ينتهي النزوح الداخلي؟

بالإضافة إلى مقالات عن:
العراق، وموريتانيا،
والحدود بين تايلند وبورما،
والمعايير الدولية

Refugee Studies Centre

NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL

يصدرها برنامج دراسات اللاجئين بالاشتراك مع المجلس النرويجي للاجئين
والمشروع العالمي المعني بأوضاع النازحين داخليا

معهد دراسات الهجرة العالمية





مشروع النزوح الداخلي بمؤسسة
بروكنجز - كلية الدراسات العليا الدولية

نشرة الهجرة القسرية
Nashrat al-Hijra al-Qasriya
تهدف «نشرة الهجرة القسرية» إلى أن تكون بمثابة منتدى لتبادل الخبرات العملية والمعلومات والآراء بشكل منتظم بين الباحثين واللاجئين والنازحين داخل أوطانهم، ومن يعملون معهم أو يُعنون بقضاياهم. وتصدر النشرة ثلاث مرات في السنة بالإنكليزية والإسبانية والعربية عن برنامج دراسات اللاجئين بجامعة أكسفورد بالاشتراك مع «المشروع العالمي المعني بأوضاع النازحين داخلياً» التابع للمجلس النرويجي للاجئين.

هيئة التحرير
ماريون كولدري ود. تيم موريس

مساعدة الاشتراكات
شارون إليس

موقع الإنترنت
www.hijra.org.uk

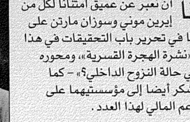
ترجمة ومراجعة النسخة العربية:
أشرف عبد الفتاح

التصميم والإخراج الفني:
FastBase Ltd., Wembley, UK

رقم الإيداع الدولي: ISSN 1460-9819



من أسرة التحرير


Corinne Owen

يسرنا أن نعبر عن عميق امتناننا لكل من إيرين موني وسوزان مارتن على مشاركتهما في تحرير باب التحقيقات في هذا العدد من «نشرة الهجرة القسرية»، ومحوره «متى تنتهي حالة النزوح الداخلي؟» - كما نتوجه بالشكر أيضا إلى مؤسستيهما على تقديم الدعم المالي لهذا العدد.

ونوجه عناية قرائنا إلى أن هذا هو آخر عدد من «نشرة الهجرة القسرية» يتولى ترجمته أشرف عبد الفتاح، الذي تولى ترجمة ومراجعة كل أعداد المجلة منذ انطلاقها، والذي لولا إخلاصه واهتمامه بالتفاصيل والتزامه الشخصي بقيم المجلة لما حظيت «نشرة الهجرة القسرية» بالسمعة التي تتمتع بها اليوم.

ويسعدنا أن نتلقى منكم أي تعليقات أو مقترحات عن اللغة المستعملة في المجلة، أو أي نصائح يمكن أن يستفيد منها المترجم الجديد الذي نرجو أن نعينه قريباً.

ونظراً لانتهاء الاتفاق التمويلي الحالي مع مؤسسة فورد بالقاهرة، فقد وصلت «نشرة الهجرة القسرية» إلى مفترق طرق على مستوى التمويل، ولذلك فإننا نبحث حالياً عدداً من الإمكانيات المتاحة لتدبير التمويل اللازم، وإذا لم تنجح هذه الجهود فيؤسفنا القول بأن العدد القادم من «نشرة الهجرة القسرية» سيكون عددها الأخير.

لذلك يسرنا أن نفسح المجال لتلقي آراء قرائنا، إذ إن تأكيدكم على قيمة النشرة في سياق عملكم يمكن أن يفيدنا كثيراً في البحث عن التمويل المطلوب. كما نرحب أيضاً بأي مقترحات بشأن التمويل، وبأي نصائح حول موقعنا على الإنترنت www.hijra.org.uk

كما نرجو التفضل بإخطارنا في حالة عدم رغبتكم في تلقي المزيد من أعداد المجلة.

ونأمل أن تصلنا آراؤكم ومقترحاتكم قريباً.

مع تحيات أسرة التحرير
ماريون كولدري وتيم موريس

كلمة ضيفتي التحرير



«**متى** تنتهي حالة النزوح؟» مسألة كثيراً ما يطرحها صناع السياسات والممارسون والباحثون المنخرطون في العمل من أجل النازحين الداخليين دون أن يكون لديهم إجابة واضحة عن هذا السؤال.

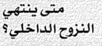
وقد بدأنا في استكشاف أبعاد هذا التساؤل بناءً على طلب د. فرانسيس دينج ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بالنازحين الداخليين من خلال إجراء البحوث وسلسلة من المشاورات، واستطعنا من خلال باب التحقيقات في هذا العدد من «نشرة الهجرة القسرية» توسيع نطاق هذه العملية بالاسترشاد بآراء مجموعة من الخبراء المعنيين بالجوانب المختلفة لهذا الموضوع؛ بهدف توفير التوجيه المطلوب بخصوص مؤشرات انتهاء حالة النزوح بالنسبة للأمم المتحدة وغيرها من الوكالات الدولية، إلى جانب الحكومات والمنظمات غير الحكومية والباحثين، وبالنسبة للنازحين الداخليين أنفسهم بطبيعة الحال.

ونود هنا أن نعرب عن خالص شكرنا لكل من شارك بالكتابة في هذا العدد على حماسهم للاشتراك في هذا المشروع الذي يبين الاهتمام الكبير بالموضوع في مختلف أنحاء العالم، وعلى آرائهم الثاقبة التي كان لها دور كبير في إثراء تفكيرنا حول هذا الموضوع. كما نتوجه بشكر خاص إلى محرري «نشرة الهجرة القسرية» على مساعدتهم المستمرة وتشجيعهم المتصل. ونأمل أن يجد قراء «نشرة الهجرة القسرية» في هذه المجموعة من المقالات مادة شائقة تفيد في تطوير تفكيرنا الجماعي في هذه المسألة الدقيقة.

سوزان مارتن، معهد دراسات الهجرة الدولية بجامعة جورج تاون، وإيرين موني، مشروع النزوح الداخلي بمؤسسة بروكنجز - كلية الدراسات العليا الدولية.

صورة الغلاف: نساء من النازحين الداخليين العائدين في أنغولا. Nina Birkeland

المحتويات





مقالات عامة

أبواب ثابتة

البت في انتهاء حالة النزوح الداخلي

بقلم: إرين موني

متى تنتهي حالة النزوح الداخلي؟ أو بعبارة أخرى، متى تنتفي صفة «النزوح الداخلي» عن النازحين داخل وطنهم في أي حالة معينة؟

قد يتساءل البعض عما إذا كان من السابق لأوانه طرح مثل هذا السؤال؛ ففي السنوات الأخيرة فقط بدأ الوعي والاهتمام يتزايدان بمحنة النازحين الداخليين واحتياجاتهم ونقاط ضعفهم، وبدأ الاهتمام المركز يتجه إلى وضع سبل دولية ومحلية فعالة للتعامل مع هذه الأمور. إلا أن هناك عددا من الأسباب القوية التي تدعو إلى طرح هذا السؤال ومحاولة الإجابة عنه:

- نظراً لأن القرارات التي تعلن انتهاء النزوح الداخلي تستتبع حتما إنهاء البرامج التي تتعامل مع احتياجات محددة للنازحين الداخليين، بل واختفاء النازحين الداخليين كفئة نوعية من الفئات التي تستأثر بالاهتمام، فمن المهم أن نفهم الأساس الذي تستند إليه هذه القرارات ومدى توافقها مع الظروف الموضوعية على أرض الواقع.
- تعتبر معرفة توقيت انتهاء النزوح الداخلي أمرا هاما أيضا لتحديد الوقت الذي تتحول فيه المسؤولية والاهتمام والموارد الوطنية والدولية من التركيز على احتياجات النازحين الداخليين ونقاط ضعفهم على وجه التحديد إلى نهج شامل على مستوى المجتمع المحلي لإعادة التأهيل وتنمية المجتمعات ككل.
- تحتاج المنظمات والباحثون العاملون في جمع الإحصائيات عن النازحين الداخليين إلى أن يعرفوا **متى** يتوقفون عن عملية الإحصاء. ويشير هؤلاء إلى أن أحد الأسباب التي تجعل من الصعب التوصل إلى اتفاق حول عدد النازحين الداخليين هو الافتقار إلى الوضوح فيما يتعلق بالأحوال التي تنتفي فيها صفة النزوح الداخلي عن هؤلاء النازحين.
- تحتاج المنظمات التي تتولى إجراء العمليات الخاصة بالنازحين الداخليين والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة والحكومات إلى بيانات بأعداد النازحين الداخليين لكي تقوم بإعداد البرامج والسياسات والموازنات اللازمة لتلبية احتياجاتهم على نحو فعال. إلا أنه نظرا لتفاوت التفسيرات فيما يتعلق بانتهاء حالة النزوح الداخلي، فإن الأرقام المستخدمة تتفاوت تفاوتا حادا، الأمر الذي يحول دون اتباع نهج متسق في هذا الصدد.
- وأهم ما في الأمر أن النازحين الداخليين أنفسهم لهم الحق في أن يعرفوا متى تنتهي المنافع والاستحقاقات التي يحصلون عليها، والقيود أو المخاطر التي يتعرضون لها، والمترتبة على وضعهم.

إن البت في مسألة انتهاء حالة النزوح الداخلي ليس مجرد مسألة أكاديمية أو نظرية، بل مسألة قد يكون لها تأثير هائل على حياة النازحين الداخليين وعلى احترام حقوقهم.

سؤال يبحث عن إجابة

يتم اتخاذ القرارت الخاصة بانتهاء حالة النزوح الداخلي في الوقت الحاضر على أساس اعتباطي واستثنائي، هذا إن اتخذت أصلا.

ومن ثم فإن المناهج المستخدمة والنتائج التي يتم التوصل إليها تختلف من جهة لأخرى، وكثيراً ما تكون الاختلافات بينها حادة. فمثلا تفيد قاعدة البيانات العالمية الخاصة بالنازحين الداخليين أن تقديرات عدد النازحين الداخليين في غواتيمالا يتراوح ما بين صفر وربع المليون. وفي رواندا توجد اختلافات شديدة في الرأي بين وكالات الأمم المتحدة ومكاتبها المتعددة، التي تستخدم جميعها معايير مختلفة، حول ما إذا كان مئات الآلاف من النازحين الداخليين الذين تمت إعادة توطينهم في إطار برنامج «إنشاء القرى» في أواخر التسعينيات من القرن العشرين ما زالوا في عداد النازحين الداخليين.

وإذ يعي مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية أن «المتطلبات العملية تفرض باطراد ضرورة تنسيق الاستجابات»، فقد توجه المكتب إلى ممثل الأمين العام المعني بالنازحين الداخليين طلبا للمشورة والتوجيه «الذي يوضح متى يعتبر المرء عموما نازحا داخليا، ... بل ومتى يخرج من نطاق هذه الفئة». وأشار مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إلى أن «هذه المسألة ليست جديدة» وعلى الرغم من ذلك «فالإجابة عنها ما زالت مستعصية حتى الآن».[1]

وقد تناول مشروع النزوح الداخلي لمؤسسة بروكنجز-كلية الدراسات الدولية العليا (الذي يشارك ممثل الأمين العام في إدارته)



العودة إلى تيمور الشرقية

بالاشتراك مع معهد دراسات الهجرة الدولية بجامعة جورج تاون، هذا الموضوع من خلال البحوث ومن خلال سلسلة من عمليات التشاور مع الوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية والباحثين الآخرين بهدف وضع معايير للبت في انتهاء حالة النزوح الداخلي.[٢]

ثلاثة منظورات

عند تناولنا لهذا الموضوع بدأنا ننظر إليه من ثلاث زوايا مختلفة[٣]:

١. المبادئ التوجيهية الخاصة بالنزوح الداخلي

تنص المبادئ التوجيهية التي توضح الحقوق والضمانات المتعلقة بالنازحين الداخليين في جميع مراحل النزوح على ضرورة عدم استمرار «النزوح أكثر مما تستدعي الظروف»[٤]. لكن المبادئ التوجيهية لا تشتمل على فقرة خاصة بانتهاء النزوح عند تطبيق المبادئ؛ ولم يكن هذا سهواً من جانب لجنة الصياغة، ولكنه قرار مقصود يقوم على أن تعريف النازحين الداخليين المستخدم في المبادئ التوجيهية ليس ذا طبيعة إعلانية وإنما هو ذو طبيعة وصفية، بمعنى أنه يعبر عن الواقع القائم بالفعل عندما يصبح المرء نازحا داخل وطنه، وليس من شأنه أن يمنح وضعا قانونيا لهذا الشخص، ناهيك عن تجريده منه (انظر مقال كيلين).

وبالنسبة للنازحين الداخليين الذين يظلون في أوطانهم، تنطوي المبادئ التوجيهية على ثلاثة حلول ممكنة لنزوحهم، وهي: (١) **العودة** إلى المناطق التي تقع بها ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، (٢) أو **استقرارهم** في المناطق التي انتقلوا إليها فور نزوحهم، (٣) أو **إعادة توطينهم** في مكان آخر بالوطن. وتحدد المبادئ التوجيهية المسؤولية الواقعة على السلطات الوطنية لتيسير هذه الحلول، وتنص أيضا على ضرورة استيفاء عدد من الشروط:

- ضرورة أن تكون العودة أو إعادة التوطين طوعية وفي إطار من «**الأمن والكرامة**»
- **عدم التمييز**، بما في ذلك القدرة على المشاركة الكاملة وبالتساوي في الشؤون العامة والتمتع بتكافؤ الفرص في الحصول على الخدمات العامة
- المساعدة على **استرداد العقارات والممتلكات أو التعويض عنها** في حال تعرضها للتلف أو لنزع الملكية نتيجة للنزوح

وتوحي هذه النصوص الإضافية بأن الحلول الخاصة بالنازحين الداخليين من وجهة نظر القانون الدولي تسمح بأكثر من مجرد الانتقال الفعلي في سياق العودة أو إعادة التوطين، ولكنها تتطلب أيضا تهيئة الظروف اللازمة لضمان فعالية هذه الحلول.

2. تجربة اللاجئين على سبيل المقارنة والاستدلال

تتضمن اتفاقية ١٩٥١ فقرات خاصة بانتهاء وضع اللجوء، تنص على أن الفرد لا يصبح مستحقا لوضع اللاجئ والحماية الدولية المترتبة عليه على وجه التحديد عندما «تنتهي الظروف التي اعتبر لاجئا بمقتضاها» (انظر بوانان). وعلى الرغم من صعوبة المقارنة المباشرة بين مسألة النزوح وقانون اللجوء، لأنه يتعلق بوضع قانوني محدد على العكس من المبادئ التوجيهية، فمن المهم النظر في الدلالات المحتملة لانتهاء وضع اللجوء فيما يتعلق بالطبيعة المؤقتة للنزوح الداخلي.

وقد يؤدي تطبيق فقرات الانتهاء على اللاجئين إلى الافتراض التلقائي بأن النزوح الداخلي قد انتهى بدوره؛ فمثلاً يُعتبر قرار مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بإنتهاء وضع اللجوء بالنسبة للاجئين القادمين من موزمبيق في 31 ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٦ عاملا حاسما في تكوين الآراء التي ذهبت إلى القطع بعدم وجود أي نازحين داخليين في موزمبيق بعد ذلك التاريخ. ولكن في الشهر نفسه، زار ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بالنازحين الداخليين موزمبيق، فوجد أنه «على الرغم من قرار الحكومة والجهات المانحة بعدم استهداف جماعات النازحين بعد ذلك، فإن هذا لا يعني بأي حال من الأحوال أن كل النازحين الداخليين قد عادوا» إلى مواطنهم. ومن الأسباب التي ساقها النازحون تبريرا لذلك «عدم الثقة في إمكانية دوام السلام، الأمر التي يقترن أحيانا بالإحجام عن العودة إلى المناطق التي مروا فيها بتجارب مروعة».[٥] ومن ثم فإن عودة اللاجئين أو انتهاء وضع اللجوء ليس بالضرورة عاملا فاصلا في تحديد توقيت انتهاء النزوح **الداخلي**.

بل إن انتهاء وضع اللجوء قد يؤدي في الواقع إلى زيادة عدد النازحين الداخليين؛ فقد يضطر اللاجئون إلى العودة إلى وطنهم، ولكنهم قد لا يستطيعون الرجوع إلى ديارهم ومن ثم يتحولون إلى نازحين من جديد داخل الوطن. وهذا ما حدث في البوسنة بعد اتفاق ديتون. كما قيل إن ظاهرة مماثلة وقعت في أفغانستان في سياق العودة الجماعية للاجئين التي استمرت على مدى السنة الماضية.

أي أن هناك حاجة إلى تبني نهج شامل للتعامل مع مسألة انتهاء حالة النزوح، بحيث يأخذ بعين الاعتبار تأثير مثل هذه القرارات على كل من اللاجئين والنازحين الداخليين.

٣. حالات النزوح الداخلي

تؤكد مراجعتنا للمواقف العديدة للنزوح الداخلي[٦]، والعديد منها يتناوله هذا العدد من «نشرة الهجرة القسرية»، أنه لا يوجد نهج متسق للتعامل مع قضية توقيت انتهاء النزوح الداخلي. فمثلا في بعض الحالات، يكون الفيصل هو قدرة الحكومة أو استعدادها على توفير المعونات الإنسانية الطارئة، لا الدوام الفعلي لحالة النزوح (انظر مقال فيرنانديز وفيدال). وفي حالات أخرى، يتم إعلان تاريخ معين يعتبر فيه جميع النازحين الداخليين في بلد ما، الذين تصل أعدادهم أحيانا إلى أكثر من مليون شخص، ليسوا بنازحين اعتبارا من ذلك التاريخ (انظر مقال دنكان). وفي بعض الحالات، ينتفي النزوح الداخلي كإجراء عقابي أو كعقاب على معظم أفعال السهو البسيطة، مثل عدم القيام بالأعمال المنزلية في المراكز الاجتماعية التي يقيم فيها النازحون الداخليون (انظر مقال بو). وفي حالات كثيرة، تنطوي المناهج المستخدمة على انتهاكات لحقوق النازحين الداخليين. ومن ثم فهناك حاجة إلى مناهج أقل تعسفا لتحديد توقيت انتهاء النزوح الداخلي.

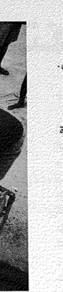
المعايير المحتملة

بعد هذا الاستعراض للقضية من هذه المنظورات الثلاثة، تتضح لنا ثلاث مجموعات من المعايير التي يمكن اللجوء إليها[8]:

١. المعايير القائمة على الأسباب: من الطرق التي يمكن النظر بها إلى القضية التركيز على أسباب النزوح الداخلي، والاستعانة بالمقارنة مع اللاجئين، والنظر في وجود «ظروف مختلفة» عن الظروف التي أجبرت على الفرار في المقام الأول، مثل انتهاء الصراع أو تغيير الحكومة بحيث لا يكون هناك مبرر معقول بعد ذلك للخوف من الاضطهاد. ومن الممكن وضع معايير محددة للتعامل مع مواقف النزوح الناجمة عن الكوارث الطبيعية، ومعايير أخرى للنزوح الناجم عن عمليات التنمية (انظر مقال كارنيا).

إلا أن تجربة البوسنة بعد انتهاء الصراع فيها، وتجربة أفغانستان الآن، توحي بأنه عند انتهاء العوامل السببية المباشرة للنزوح، فإن هذا لا يتبعه بالضرورة حل دائم لمحنة النازحين. أما في السيناريو المعاكس، أي عندما تدوم مسببات النزوح إلى أجل غير مسمى -عندما يكون النزوح ناجما مثلا عن

صراع لا يبدو أن نهايته تلوح في الأفق – فيجب أن يتساءل المرء لو كان من مصلحة النازحين أن يظلوا يعاملون على أنهم نازحون. فقد تجد الحكومات في آخر الأمر أن الضرورة السياسية تقتضي الإبقاء على النازحين الداخليين في حالة من التجاهل والنسيان، وأحيانا ما يستمر ذلك الوضع عدة عقود، بحيث يظلوا غير قادرين على العودة في غياب تسوية سلمية، وغير قادرين بنفس القدر على الاندماج في المجتمعات المحلية التي فروا إليها، فيظل النازحون الداخليون في واقع الحال رهن هذا الوصف دائما كما حدث في جورجيا وآذربيجان (انظر مقال بورسوتي). أي أن تأسيس القرارات على المعايير القائمة على الأسباب فحسب قد يؤدي إلى إنهاء وضع النزوح قبل الأوان، وفي حالة استمرار الأسباب الأساسية قد يؤدي إلى إدامة حالة النزوح إلى أجل غير مسمى، بل وإلى الإضرار بالنازحين.





UNHCR/C Sattlberger

أطفال من النازحين الداخليين يقلّبون صناديق القمامة بحثاً عن بقايا الطعام في لواندا بأنغولا.

٢. المعايير القائمة على الحلول: من المناهج الأخرى التي يمكن اتباعها التأكيد على قدرة النازحين الداخليين إما على العودة إلى مجتمعاتهم المحلية الأصلية وإما على الاستقرار (إعادة التوطين) في مجتمعات محلية أخرى.

ويرى بعض المحللين أن الحل الحقيقي الوحيد للنازحين الداخليين هو العودة، أي إيقاف حركة التنقل التي تنجم عن النزوح بالضرورة (انظر مقال فريليك). ويلاحظ أن إمكانية العودة، بصرف النظر عما إذا كان النازحون الداخليون سينتهزون فرصتها أم لا، هي المعيار الذي تميل إليه اللجنة الأمريكية للاجئين. فعلى هذا الأساس، اعتبرت اللجنة أن النزوح قد انتهى في غواتيمالا في عام ١٩٨٨، أي بعد عامين من انتهاء الصراع. وبالمثل في منتصف عام ٢٠٠٢، قررت كل من الحكومة والوكالات الدولية في سيراليون بعد إعادة التوطين الجماعي وعملية العودة أنه لم يعد هناك أي نازحين داخليين فيها (انظر مقال ماكجولدريك). ولكن في كلتا الحالتين قوبلت هذه القرارات باعتراضات شديدة على أساس أنها تنطوي على العوامل التالية: عدم الأمن في مناطق العودة، وعدم كفاية المعونات المخصصة لإعادة الاندماج في المجتمع، وعدم وجود تعويضات عن الأملاك المفقودة، ومشكلة الإشغال غير القانوني للأراضي، وعدم قدرة النازحين الداخليين العائدين على التصويت أو الانتفاع بالخدمات العامة أو استخراج وثائق هوية لأطفالهم.

وفي رواندا أدت إعادة التوطين الجماعي للنازحين الداخليين في إطار برنامج «إنشاء القرى» بعدد من وكالات الأمم المتحدة، التي تستخدم كل منها معايير مختلفة، إلى أن تخلص في عام ١٩٩٩ إلى عدم وجود أي نازحين داخليين آخرين نهائيا في رواندا. إلا أنه ثبت أن الأشخاص الذين أعيد توطينهم يعانون من نقص الاحتياجات الإنسانية الأساسية، ومن عدم كفاية الفرصة للانتفاع بالأراضي وسبل الاكتفاء الذاتي (انظر مقال زيندر). كما أن التقارير الصادرة من الأمم المتحدة ومن خارجها تعرب عن شكوك خطيرة بشأن الطبيعة الطوعية للعملية، وهو الأمر الذي كان مثارا للجدل أيضا في سيراليون.

وهذه الحالات وغيرها تثير التساؤل عما إذا كانت العودة في ذاتها أو إعادة التوطين في ذاته – أي مجرد «تغيير العنوان» على حد تعبير بو – أساسا كافيا لاعتبار النزوح منتهيا.

٣. المعايير القائمة على الحاجات: النهج الثالث الذي يمكن اتباعه ينظر إلى توقيت انتهاء الحاجات وأوجه الضعف المميزة للنازحين الداخليين. وتنطبق هذه المعايير على النازحين الداخليين الذين يستطيعون الانتفاع بالحماية والمساعدة من جانب حكوماتهم الوطنية، والذين لم تعد لديهم احتياجات معلقة على أساس كونهم نازحين، ومن ثم فإنهم لا يحتاجون إلى حماية ومساعدة دولية خاصة. إن النازحين الداخليين ربما لا يكونون قد مروا بالضرورة بتجربة إعادة التوطين الدائم أو العودة الدائمة، وقد لا تزال لديهم بعض الاحتياجات (بسبب الفقر أو العجز مثلا)، ولكنهم ليس لديهم احتياجات معينة في مجال الحماية أو المساعدة أو الاندماج مرة ثانية في الحياة تختلف عن بقية السكان ويمكن أن تعزى إلى النزوح وتتطلب اهتماما خاصا. وتشير المبادئ التوجيهية إلى الحاجات ذات الصلة في هذا الصدد، مثل مجال الحماية، وعدم وجود المأوى وغير ذلك من ألوان الحرمان الناجمة عن النزوح، والتوثيق واسترداد الأملاك المفقودة نتيجة للنزوح أو التعويض عنها.

النهج المتكامل

هذه الأقسام الثلاثة للمعايير ليست منفصلة تماما، ولكنها تتضمن بعض العناصر التي تتداخل معا بعض الشيء. وفي حقيقة الأمر أن اتفاق الآراء الذي بدأ يظهر منذ وقت قريب في هذا المجال يؤكد على الحاجة إلى نهج متكامل يجمع بين أنواع المعايير القائمة على الحلول وتلك القائمة على الاحتياجات ضمانا لتوفير الخيارات أمام النازحين الداخليين، من قبيل العودة أو إعادة التوطين أو الاندماج في المجتمعات المحلية الجديدة، وضمانا للتعامل مع الاحتياجات وأوجه الضعف المحددة المترتبة على النزوح حتى تكون هذه الحلول دائمة وفعالة، مع الاعتراف في الوقت نفسه بأن المعايير القائمة على الأسباب تلعب دور العامل المساعد دائما. ويجب هنا أن نحدد ما نعنيه على وجه الدقة بتعبير «الحلول الدائمة» بالنسبة للنازحين الداخليين، وذلك باستخدام المؤشرات القائمة على الأسباب والمؤشرات القائمة تحديدا على الاحتياجات – كما يقترح كل من بيتوتشي وفريتاس – التي تقيس مناخ الحماية العام والاحتياجات المحددة عند النازحين الداخليين للاندماج ثانية في المجتمع على ثلاثة محاور: قانونية واجتماعية واقتصادية. وهذه المؤشرات التي يمكن أن تتبع من الحقوق والمسؤوليات والاحتياجات التي أشرنا إليها فيما تقدم، وبصفة أشمل من المبادئ التوجيهية عموما، يمكن أن تمثل أساسا لتحديد الوقت الذي يعد فيه النازحون الداخليون في أي موقف معين غير محتاجين للاهتمام الدولي والمساعدات الدولية الخاصة.

ومن الضروري الاعتراف بأن المؤشرات الموضوعة يتم تلبيتها على نحو تدريجي. وهذا ما يتناقض بشدة مع الإعلانات التعسفية بانتهاء النزوح في تاريخ محدد أو فور حدوث العودة أو إعادة التوطين، ويدعو

بدلا من ذلك إلى الرصد المستمر لوضع النازحين الداخليين فور بدء مرحلة الحل. ولكن لا يوجد إلا قدر محدود من المعلومات والتحليلات عن أحوال النازحين الداخليين بعد العودة أو إعادة التوطين، وهو قدر أقل مما هو متاح عن اللاجئين، وتؤكد سوزان مارتين على هذه النقطة في مقالتها عن بوروندي. ولذلك فإن تقييم الظروف بعد العودة أو إعادة التوطين أو الاندماج مع المجتمعات المحلية، باستخدام المؤشرات الموضوعة مثلا، يعد أمرا بالغ الأهمية للتحقق من دوام الحلول ولتحديد المجالات التي تحتاج إلى الدعم المستمر، خصوصا فيما يتعلق بحماية النازحين الداخليين (انظر مقال كوهين)، ومعاونتهم على الاندماج ثانية في المجتمع (انظر مقال فاجان). وكما يتضح من دراسة الحالة عن التحديات الحالية في سريلانكا (انظر مقال أرياراتني) فإن العودة أو إعادة التوطين ليسا إلا بداية عملية تدريجية من الاندماج مرة ثانية تحتاج إلى الدعم؛ فقد يظل للنازحين الداخليين بعد العودة أو إعادة التوطين حاجات مميزة تحتاج إلى اهتمام خاص لبعض الوقت. وعلى المدى البعيد يظل دعم الحلول الدائمة مطلوبا بلا شك، ولكنه قد يتحول إلى مناهج أكثر نشاطا على مستوى المجتمع المحلي التي تقوم على التعامل مع نقاط الضعف، لا على كون المرء نازحا داخليا في وقت ما من الماضي.

إرين موني نائبة مدير مشروع بروكنجز- كلية الدراسات الدولية العليا للنزوح الداخلي، ومركز دراسات النزوح بكلية الدراسات الدولية العليا بجامعة جونز هوبكنز. عنوان البريد الإلكتروني: emooney3@jhu.edu

١. خطاب من نائب منسق الإغاثات الطارئة بالأمم المتحدة إلى ممثل الأمين العام المعني بالنازحين الداخليين.

٢. الوثائق التي تتضمن أوراقا تعطي خلفية عن هذا الموضوع والتقارير الملخصة للمشاورات المعدة فيما يتعلق بهذا المشروع البحثي موجودة على موقع مشروع النزوح الداخلي لمؤسسة بروكنجز-كلية الدراسات الدولية العليا: www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm

٣. إرين موني: «ألم يعد النازح الداخلي نازحا؟ استكشاف مسألة انتهاء حالة النزوح». (أبريل/نيسان 2002). انظر www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm

٤. لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة. تقرير ممثل الأمين العام المعني بالنازحين الداخليين. «صور من قلب النزوح: موزمبيق». رقم وثيقة الأمم المتحدة: E/CN.4/1997/43/Add.1، الفقرة 26.

٥. انظر على وجه التحديد مقالة موني المذكورة عاليه «ألم يعد النازح الداخلي نازحا؟»

٦. سوزان فوربز مارتين وإرين موني «معايير للبت في انتهاء حالة النزوح: خيارات للدراسة» (سبتمبر/أيلول 2002). انظر: www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm

---

في العدد ١٦ من «نشرة الهجرة القسرية» نشرنا مقالة عن اللاجئين السودانيين في القاهرة لباسكال غزالة بعنوان «الملفات المغلقة» في طي النسيان: النازحون السودانيون في عشوائيات القاهرة»، وفيما يلي نسخة محررة من التعليق الذي تلقيناه من فينسينت كوتشيتيل نائب ممثل مفوضية الأمم المتحدة شؤون اللاجئين بالقاهرة عن المقالة، إلى جانب رد من الكاتبة.

بداية أقدر الوقت الذي قضته باسكال غزالة في إجراء بحثها، كما أقدر الاهتمام الذي أولته «نشرة الهجرة القسرية» لبحث محنة طالبي اللجوء السودانيين المحرومين من وضع اللجوء في القاهرة.

إلا أن القول بأن مفوضية شؤون اللاجئين تقر باستخدام تعريف مقيِّد للاجئ في مكتبها بالقاهرة ليس قولاً دقيقاً؛ فمكتب المفوضية في القاهرة يطبق كل التعريفات الخاصة باللاجئين وفقاً للصلاحيات الممنوحة له في اتباع إجراءات تحديد وضع اللاجئين. وإذا حدث أن شخصا ما كان نازحاً داخلياً في السودان قبل مجيئه إلى مصر فإن هذا لا يعني أن المادة ١-٢ من اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية الصادرة عام ١٩٦٩ التي تحكم الجوانب المحددة لمشكلات اللاجئين في أفريقيا تسري عليه بصورة تلقائية. فهناك عدد كبير من النازحين الداخليين السودانيين السابقين الذين تعترف بهم المفوضية، وهناك آخرون لا تعترف بهم لأن طلباتهم للحصول على اللجوء لا تندرج في نطاق التعريفات الحالية للاجئين أو لأن طلباتهم تفتقر إلى المصداقية بشكل خطير.

وكان ينبغي ألا يؤخذ سؤالي «لماذا لا يمضون قدماً؟» بمعزل عن سياقه، فقد كنت أشير إلى أن العديد من طالبي اللجوء الذين حرموا من إعادة النظر في طلب الحصول على وضع اللجوء يختارون في كل أسبوع العودة إلى السودان على متن قارب بخاري عبر وادي حلفا، وشوهدوا وهم يرحلون فعلاً، الأمر الذي يوحي بأن طالبي اللجوء الذين ترفض طلباتهم لا يبقون جميعا محاصرين في مصر.

وكان من المفروض ألا يقدم تعليقي الذي قلت فيه «لم يجبر أحد هؤلاء الناس على المجيء إلى مصر» بصورة سلبية. فمكتب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في القاهرة لم يمنع أي طالب لجوء من المجيء إلى مصر لطلب وضع اللجوء. وقد انتقل إلى مصر العديد من طالبي اللجوء، الذين كانوا نازحين داخليين في السودان منذ سنوات طويلة، لأنهم كانوا غير راضين عن تقلص برامج المعونة هناك أو عن الآفاق غير الواقعية لإعادة التوطين عبر المفوضية في القاهرة، وتلقى العديد منهم المعونات والتشجيع في صورة مادية، جاء بعضها من منظمات المعونة، حتى يغادروا السودان ويطلبوا اللجوء إلى مصر. أما من ليسوا مؤهلين لطلب اللجوء فإن انتقالهم إلى عشوائيات الكيلو ٤,٥ بالقاهرة يؤدي إلى انحدار مستوياتهم المعيشية وتزايد احتياجهم للحماية.

وقد نسب إليّ تصريح عن موضوع «المحاباة»، وهو ما يجب وضعه بدوره في سياقه الصحيح. فقد حكى الكثيرون من اللاجئين وطالبي اللجوء القادمين من السودان لمكتب المفوضية في القاهرة عن الأشكال المتعددة للمحاباة الدينية التي تحبذها بعض منظمات المعونة المسيحية أو الإسلامية في السودان. ويعد أتباع الديانات الأفريقية التقليدية أكثر الناس تعرضا لهذه الممارسات غير الأخلاقية. ويلاحظ أن هذا النهج الذي يخلق المحاباة الدينية ليس موجودا في مصر، حيث تقدم المنظمات الكنسية المساعدات للاجئين وطالبي اللجوء في مصر بصورة ملحوظة بصرف النظر عن دياناتهم أو خلفياتهم العرقية أو جنسياتهم. وبدون المشاركة الصادقة من جانب هذه المنظمات في جهود الاغاثة الإنسانية فإن حياة وسلامة اللاجئين وطالبي اللجوء في القاهرة يمكن أن تكون في خطر داهم. وتأمل مفوضية شؤون اللاجئين أن تبدأ المنظمات الخيرية الإسلامية والمسيحية في مصر في المستقبل القريب في الاهتمام بنفس القدر بتقديم الدعم لجميع المحتاجين للرعاية الإنسانية الأساسية.

فينسينت كوتشيتيل
البريد الإلكتروني: cochetel@unhcr.ch

أحرص دائماً بصفتي الصحفية على تفريغ تسجيلات المقابلات الشخصية بدقة وعلى التحقق من المصادر التي أنقل عنها. ويعتبر موضوع اللاجئين السودانيين في القاهرة وإجراءات تحديد وضع اللجوء المطبقة عليهم موضوعاً ذا حساسية كبيرة للسلطات المصرية ومفوضية شؤون اللاجئين والمنظمات الكنسية التي تقدم المساعدات لهم؛ ومن ثم فإن أي نقاش حول هذا الموضوع لا بد أن يثير بعض الاعتراضات.

وقد سرني أن السيد كوتشيتيل وافق على تصحيح التعليقات التي أدلى بها إلي بأنهم [اللاجئين السودانيين] «ليسوا مضطرين للمجيء إلى هنا». فعندما سقت هذا التعليق لم أذكر ولم أقصد الإيحاء بأن المفوضية منعت أي شخص من المجيء إلى مصر، وإذا كان هناك من يلام على منع النازحين من عبور الحدود فهو الحكومتان المصرية والسودانية. وفيما يتعلق بالمحاباة الدينية فإن النسخة المحررة من المقالة التي ظهرت في «نشرة الهجرة القسرية» حذفت منها الإشارة إلى حركة «تحرير العبيد»، ومن ثم فإنها لم تفسح المجال لمناقشة مسألة المحاباة في السودان. والحق أن المحاباة مصطلح دقيق لوصف الاتجاه السائد لدى العديد من المنظمات الدينية التي تميل إلى تمييز أتباع ديانتها عند توزيع المساعدات المادية.

باسكال غزالة
البريد الإلكتروني: ghazaleh@link.net



عودة النازحين الداخليين من تيمور الغربية إلى تيمور الشرقية.

انتهاء وضع اللجوء:

هل يعتبر مؤشراً لتحديد انتهاء حالة النزوح الداخلي؟

بقلم: رفائيل بونوان

كثير من الظروف التي تؤدي إلى النزوح الداخلي تشبه أو تتطابق مع تلك الظروف التي تجعل الأفراد يشعرون «بخوف مبرر من الاضطهاد»، فيسعون إلى الحصول على الحماية الدولية بصفتهم لاجئين.

كذلك فإن النتائج التي قد تنجم عن سحب الحماية قبل الأوان أو على سبيل الخطأ من النازحين الداخليين واللاجئين قد تضر بهم بنفس القدر. وعلى مدى العقود الثلاثة الماضية، تم وضع المعايير والإجراءات اللازمة في هذا الصدد من خلال الحوار الموسع بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والدول الأطراف في اتفاقية ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين لتحديد متى يصبح اللاجئون غير محتاجين للحماية الدولية نظرا لتغير الظروف القائمة في بلد المنشأ. وتستند هذه المعايير والإجراءات إلى المادتين ١ج (٥) و(٦) من الاتفاقية، اللتين تنصان على أن اللاجئ تنتهي صفته كلاجئ إذا «انتهت الظروف التي اعتبر بمقتضاها لاجئا». ولذلك فإن عملية انتهاء وضع اللجوء قد تمثل إطارا مفيدا لتحديد توقيت انتهاء النزوح الداخلي، إذ إنها تقدم آلية للتأكد مما إذا كان تغير الظروف قد أزال مسببات النزوح، كما تقدم ضمانات للحيلولة دون إنهاء الحماية على سبيل الخطأ.

وتوضح المبادئ التوجيهية لمفوضية شؤون اللاجئين الخاصة بتفسير وتنفيذ الأحكام المتعلقة «بالظروف المنتهية» الواردة في فقرات انتهاء وضع اللجوء معيارين أساسيين لتقييم التطورات الحادثة في بلد المنشأ[1]. أولهما أن هذه التطورات يجب أن تكون ذات طبيعة جوهرية، أي أنها تؤدي إلى تحول كامل في البنية السياسية والاجتماعية وفي أوضاع حقوق الإنسان في بلد المنشأ[2]. ومن هذه التطورات الانتخابات الديمقراطية، وإعلانات العفو العام، وحل أجهزة الأمن السابقة، وإنشاء قضاء مستقل، والالتزام بحقوق الإنسان الدولية، وإقامة مؤسسات وطنية لحماية حقوق الإنسان. كما يجب تقييم هذه الإصلاحات «في ضوء الأسباب المحددة للخوف»؛ للتأكد من أنها كفيلة «بإزالة الخوف من الاضطهاد من أساسه»[3].

المعيار الأساسي الثاني هو الدوام، أي أن التطورات ذات الطبيعة «الجوهرية» في الظروف القائمة في بلد المنشأ يجب أن يثبت أنها مستقرة. وقد اقترحت مفوضية شؤون اللاجئين مهلة تتراوح بين ١٢ و١٨ شهرا بحد أدنى للسماح بظهور هذا الاستقرار، لكنها أضافت أن هذه الفترة قد تتفاوت حسب طبيعة التحول في بلد المنشأ. وفي سياق التحول السلمي نحو الديمقراطية، قد تتضافر التغيرات في الظروف سريعاً؛ بينما على العكس من ذلك تتطلب التطورات الحادثة في بيئات ما بعد الصراع أو في ظروف استمرار العنف وعدم الأمان وقتا أطول حتى تترسخ دعائمها.

وقد بدأت مفوضية شؤون اللاجئين منذ عام ١٩٧٣ في تطبيق المادتين ١ج(٥) و(٦) على جموع اللاجئين الذين يدخلون في نطاق

اختصاصها، وذلك في ٢٢ حالة مختلفة. وتتضمن هذه العملية ما يلي: أ) تقييم مدى ودوام التغير الحادث في بلد المنشأ؛ ب) تقييم دلالات انتهاء وضع اللجوء بالنسبة للاجئين وكل البلدان المعنية؛ ج) وضع إجراءات محددة لتنفيذ الأحكام الخاصة «بالظروف المنتهية»، مثل إخطار اللاجئين وفرزهم، والإعداد لإرجاعهم إلى بلدانهم، وتحديد الحلول الدائمة البديلة لمن لن يرجعوا إلى أوطانهم.

وفي سياق تقييم التغيرات الحادثة في بلد المنشأ فإن مفوضية شؤون اللاجئين لا تتعاون فحسب مع حكومات بلدان المنشأ واللجوء، ولكنها تتشاور أيضا مع العديد من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية ومنظمات حقوق الإنسان وغيرها من الشركاء غير الحكوميين. فيتم في هذا السياق جمع معلومات مفصلة عن تطور المؤسسات السياسية الجديدة، ونزاهة العمليات الانتخابية، وأداء الأجهزة المعنية بتنفيذ القانون والمؤسسات القضائية، واحترام حرية التعبير والحركة وتكوين الجمعيات والانضمام إليها وغير ذلك من حقوق الإنسان، ومعاملة الأقليات الوطنية والعرقية والدينية والعائدين، ورؤية اللاجئين للظروف القائمة في بلدان المنشأ وإمكانية العودة إليها، وتنفيذ اتفاقات السلام (متى انطبق هذا الشرط). ومن خلال التحليل الشامل للتطورات الحادثة في هذه المجالات تستطيع مفوضية شؤون اللاجئين أن تتأكد مما إذا كانت مسببات وضع اللجوء قد زالت بالفعل، ومن ثم تقدير إمكانية سحب الحماية الدولية دون خسائر.

وإذا كانت مفوضية شؤون اللاجئين تقيم الظروف في بلد المنشأ تقييما صارما، فإنها تنفذ الأحكام الخاصة «بالظروف المنتهية» بشيء من المرونة. فهذه الفقرات نفسها تنص على إعفاء اللاجئين الذين يعانون من اضطهاد شديد إلى الحد الذي يستبعد معه عودتهم لمواطنهم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن اللاجئين المضارين من تطبيق المادتين ١ج (٥) و(٦) يستفيدون من فرصة طلب الإعفاء من انتهاء وضع اللجوء واستمرار الحماية الدولية. وفي بعض الأحيان تستبعد مفوضية شؤون اللاجئين عند تطبيق الأحكام الخاصة «بالظروف المنتهية» مجموعة معينة من اللاجئين الذين قد يواجهون الاضطهاد عند عودتهم، على الرغم من التغيرات ذات الطبيعة «الجوهرية» و«الدائمة» في بلد المنشأ الذي ينتمون إليه[٤]. ومن المعروف أيضا أن مفوضية شؤون اللاجئين تحد من نطاق الإعلان عن انتهاء وضع اللجوء عن طريق استهداف مجموعة فرعية معينة من بين جماعة أوسع من اللاجئين[٥]. وتمثل هذه المرونة ضمانا هاما آخر للحيلولة دون سحب الحماية الدولية من اللاجئين الذين لا يزالون بحاجة إليها.

ونظرا لأن المبادئ التوجيهية لا تمنح النازحين الداخليين وضعا قانونيا تترتب عليه حقوق معينة، فقد لا يكون من الملائم أن نضع فقرة خاصة بانتهاء وضع النازحين الداخليين على غرار المادة ١ (ج) من الاتفاقية انظر مقال كالين، ص ١٥. إلا أنه من المفيد أن نقترح بصفة عامة إمكانية إنهاء وضع النزوح الداخلي بسبب تغير الظروف، وتقديم الإرشادات اللازمة للوصول إلى مثل هذا القرار. ويجب أن تتعامل هذه الإرشادات مع عدد من القضايا، مثل كيفية تقييم التطورات المتعلقة بأوضاع النزوح الداخلي، والأدوار التي يجب أن تلعبها الوكالات الدولية والدول والمنظمات غير الحكومية وغيرها في هذه العملية، وماهية الضمانات الضرورية لضمان عدم سحب الحماية من النازحين الداخليين الذين لا يزالون بحاجة إلى المساعدة. وجدير بالذكر أن معايير مفوضية شؤون اللاجئين وإجراءاتها المتعلقة بتطبيق المادة ١ (ج) (٥) و(٦) من الاتفاقية قد تكون معينة في هذا الصدد. ولكن في غياب مثل هذه التوجيه، فإن تحديد توقيت انتهاء النزوح الداخلي سيظل عشوائيا و/أو غير متسق، بينما تتزايد مخاطر سحب الحماية من النازحين الداخليين قبل الأوان أو بطريق الخطأ.

رفائيل بونوان يدرس لنيل درجة الدكتوراه في قسم العلوم السياسية بمعهد ماساتشوسيتس للتكنولوجيا.
عنوان البريد الإلكتروني:
rbonoan@mac.com

انظر جوان فيتزباتريك ورفائيل بونوان: «انتهاء الحماية المقدمة للاجئين»، في «حماية اللاجئين في القانون الدولي: المشاورات الدولية التي تجريها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حول الحماية الدولية» (مطبعة جامعة كمبريدج، يوليو/تموز ٢٠٠٣).

١ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، «مرشد إلى الإجراءات والمعايير الخاصة بتحديد وضع اللجوء» (جنيف، ١٩٧٩، طبعة جديدة ١٩٩٢)، الفقرات ١٣٥-١٣٩: اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوضية شؤون اللاجئين، بند رقم ٦٩ XLIIIفي الخاتمة، ١٩٩٢ رقم الوثيقة بالأمم المتحدة A/AC.96/804؛ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، «مذكرة حول فقرات الانتهاء»، رقم الوثيقة بالأمم المتحدة EC/47/SC/CRP.30، ٣٠ مايو/أيار ١٩٩٧؛ ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، «مبادئ توجيهية لتطبيق فقرات الانتهاء»، رقم الوثيقة بالأمم المتحدة UNHCR/FOM/17/99 UNHCR/IOM/17/99، ٢٦ أبريل/نيسان ١٩٩٩.

٢ اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوضية شؤون اللاجئين، اللجنة الفرعية المعنية بجميع شؤون الحماية الدولية، «مذكرة مناقشة حول تطبيق فقرة الانتهاء التي تتناول «ظروف الانتهاء» في اتفاقية 1951»، رقم الوثيقة بالأمم المتحدة EC/SCP/1992/CRP.1، الفقرة ١١، ٢٠ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩١.

٣ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: «مذكرة حول فقرات الانتهاء»، الفقرة ١٩.

٤ انظر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: «انطباق فقرات الانتهاء على لاجئي شيلي»، رقم الوثيق بالأمم المتحدة UNHCR/FOM/31/94 ,UNHCR/IOM/31/94، 28 مارس/آذار 1994، الفقرة ٥ (١).

٥ انظر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: «انطباق فقرات الانتهاء التي تتناول «الظروف المنتهية» على لاجئي ما قبل ١٩٩١ القادمين من إثيوبيا»، رقم الوثيقة بالأمم المتحدة UNHCR/FOM/91/19 UNHCR/IOM/91/99، ٢٣ سبتمبر/أيلول ١٩٩٩.

مسؤولة الحماية بمفوضية شؤون اللاجئين مع بعض العائدات في لاوس.

نزوح بلا نهاية: النازحون الداخليون الذين لا يستطيعون العودة إلى ديارهم

بقلم: بيل فريليك

توقيت انتهاء وضع اللجوء مسألة ليس فيها شك إلا بقدر محدود نسبيا في؛ إذ إن اتفاقية ١٩٥١ تنص بوضوح على أن وضع اللجوء ينتهي عندما لا يصبح اللاجئ بحاجة إلى الحماية. والمبدأ الأساسي الذي يكمن وراء تعريف اللاجئ ليس الحركة عبر الحدود، ولكنه توافر الحماية أو عدم توافرها من جانب حكومة وطنه.

على العكس من ذلك، نجد أن أكثر التعريفات قبولا على نطاق واسع للنازح الداخلي (وهو التعريف الوارد في المبادئ التوجيهية الخاصة بالنزوح الداخلي) يغفل ذكر الحماية ولا يبين بوضوح متى تنتفي عن المرء صفة النازح الداخلي. ويستند هذا التعريف أساسا إلى فكرة الحركة، أي أن النازحين الداخليين «اضطروا أو أجبروا على الفرار أو على ترك بيوتهم، ... ولم يعبروا حدودا دولية معترف بها». كما نجد أن الباب الأخير من المبادئ التوجيهية – الذي يتناول العودة وإعادة التوطين والاندماج في المجتمعات الجديدة – لا يذكر كلمة الحماية على الإطلاق، ولكنه يؤكد على حركة العودة أو إعادة التوطين.

ويدعو المبدأ ٢٨ من المبادئ التوجيهية السلطات المختصة إلى السماح للنازحين الداخليين «بالعودة طوعا في جو من الأمن والكرامة إلى ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، أو الاستقرار طوعا في جزء آخر من البلد». ولا يوجه المبدأ دعوة للسلطات المختصة على وجه التحديد لتوفير الحماية لهم، ولكنه يدعوها إلى «السعي لتسهيل اندماج النازحين الداخليين العائدين أو الذين استقروا في أماكن جديدة». أما المبدأ ٢٩ فيدعو إلى عدم التمييز بين العائدين من النازحين الداخليين، وإلى حقهم في الانتفاع بالخدمات العامة على قدم المساواة، وينوه بأن للنازحين الداخليين الحق إما في استرداد عقاراتهم/ممتلكاتهم التي سبق أن تركوها وراءهم، وإما في الحصول على تعويض عنها. ولا يذكر المبدأ على وجه التحديد أن النازحين الداخليين الذين انتقلوا إلى مكان جديد في بلدهم وتكيفوا مع الحياة فيه لا يعتبرون نازحين داخليين منذ ذلك الحين (والمفترض في هذه الحالة أنهم يستفيدون ثانية من الحماية التي تمنحها حكومتهم). وجدير بالذكر أن المبادئ التوجيهية لا تذكر ذلك لأنها لا تستطيع؛ فكون المرء نازحا داخليا لا يعطيه صفه قانونية على أساس النزوح ، بينما اللاجئ يتمتع بوضع قانوني بصفته لاجئا. أي أن «النازح الداخلي» مصطلح وصفي ، انظر مقالة كالين، ص ...، وكلمة «النزوح» تفيد الحركة، والمرء أو الشيء لا يمكن أن «ينتفي نزوحه» إلا إذا انعكست حركته وارتد إلى موضعه الأصلي.

وتقر المبادئ التوجيهية بالفجوة الجوهرية في قانون حقوق الإنسان بين كون المرء نازحا داخليا وكونه لاجئا. ففي الباب الثاني تتحدث المبادئ التوجيهية المتعلقة بالحماية من النزوح عن الحق في عدم النزوح «بصورة تعسفية»، بينما تقر بأن بعض صور النزوح كما في حالة مشروعات التنمية الضخمة قد يكون لها ما يبررها من «المصالح العامة الضرورية القاهرة»، وتقر بضرورة اتخاذ «تدابير لتقليص النزوح وآثاره الضارة إلى أقل حد ممكن». ولا يستطيع المرء أن يستبدل كلمة «اللجوء» بالنزوح هنا، إذ إن قانون حقوق الإنسان لا يرى مبررا تحت أي ظرف من الظروف لتحويل أي شخص إلى لاجئ لأن الخطر الكامن وراء وضع اللجوء هو الاضطهاد وعدم توافر الحماية من التعرض للاضطهاد. أما النازحون الداخليون فقد يتعرضون للنزوح للعديد من الأسباب التي لا تقتصر على الاضطهاد وحده.

وإذا لم يكن سبب النزوح بالضرورة هو الاضطهاد أو حتى فعل يحرمه القانون الدولي، وإذا كان الحل بالنسبة للنازح الداخلي ليس هو استرداد الحماية أو الحصول عليها، ولكنه مجرد الرجوع إلى الوضع الذي كان قائما فيما سبق، فهل يعني ذلك أن العودة حق للنازح الداخلي؟ حول هذا الموضوع كتب والتر كالين، المهندس القانوني الأكبر للمبادئ التوجيهية الخاصة بالنزوح الداخلي، يقول «لا توجد قاعدة عامة في القانون الدولي الحالي تؤكد على حق النازحين الداخليين في العودة إلى أماكن إقامتهم الأصلية أو الانتقال إلى مكان آخر آمن يختارونه داخل أوطانهم»[1].

لذلك فعلى الرغم من أن القانون الدولي لا يدعم حق النازحين الداخليين في العودة، فإن واقع الحال أن النزوح لا ينتهي إلا بحدوث هذه العودة. فما الذي ينبغي أن يشغل بالنا استنادا إلى مفهوم الحقوق نيابة عن النازحين الداخليين؟

إن الاهتمام بالحقوق لا يجب أن يرجع إلى كون المرء نازحا داخلي في ذاته، ولكنه – قياسا على الاهتمام الأصيل باللاجئين – يرجع إلى أن النازح الداخلي يفتقر إلى الحماية من جانب حكومته، ولا يستطيع نيل هذه الحماية نظرا لخوفه من الاضطهاد. ويجب أن يشتد الاهتمام بالحقوق على وجه الخصوص في حالة النازحين الداخليين الذين يحرمون من السعي للجوء إلى بلد آخر هربا من الاضطهاد، ويجب أن يتركز الاهتمام بحقوق الإنسان أساسا على أولئك النازحين الداخليين الذين يخشون التعرض للاضطهاد في بلدانهم والذين يفتقرون إلى الحماية من جانب حكومتهم أو يتعرضون للتهديد من جانبها. ومع الأسف أن هناك عشرات الأمثلة لمثل هذه الظروف، كما في أنغولا وبورما والشيشان وكولومبيا والكونغو-كينشاسا والعراق وليبيريا والسودان، ولا تزال القائمة طويلة.

لكن هناك الملايين الآخرين الذين يعتبرون نازحين داخليين لأنهم نزحوا بطريقة أو بأخرى من أماكنهم الأصلية، إلا أنهم انتقلوا إلى أماكن جديدة في بلدانهم واندمجوا فيها حيث صاروا يتمتعون بنفس الحقوق المدنية والسياسية كمواطنيهم الآخرين. وإذا رجعنا إلى القياس على اللاجئين فسنجد أن موقفهم يشبه موقف اللاجئين الذين فقدوا بيوتهم وممتلكاتهم ولا يستطيعون العودة لاستردادها، إلا أنهم وجدوا الحماية في ظل حكومة أخرى. مثل هؤلاء اللاجئين تعرضوا لظلم فادح، وعادة ما يظلون يعانون من المصاعب نتيجة

لهذه الخسائر، لكنهم من الناحية القانونية لا يعدوا لاجئين منذ ذلك الحين.

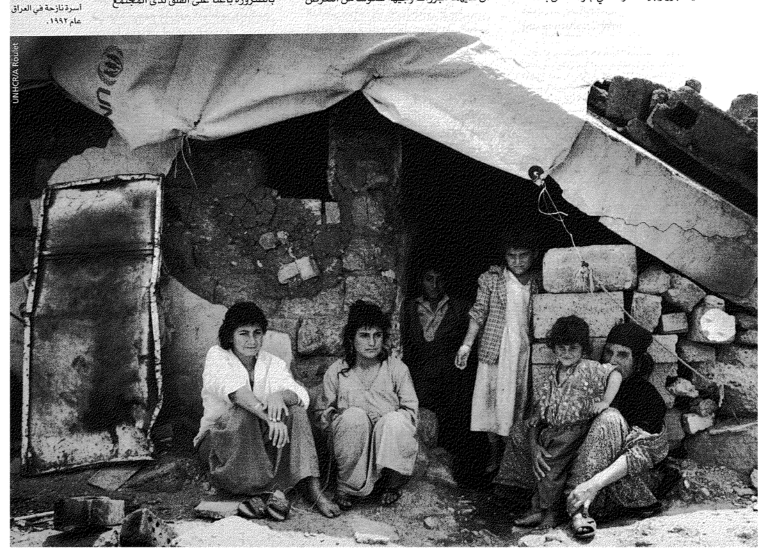
بديل الفرار الداخلي والنازحون الداخليون

تميل حقوق الإنسان إلى الحد الأدنى من الكفالة، على الأقل فيما يتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، مثل الحق في عدم التعرض للتعذيب والانتهاك. وتعتبر حقوق اللاجئين، كما تصورها واضعو اتفاقية اللاجئين، متواضعة بنفس المقياس. وجدير بالذكر أن حجر الأساس في اتفاقية اللاجئين هو مبدأ عدم الإرجاع قسرا، أي حق المرء في عدم إرجاعه إلى مكان قد يتعرض فيه للاضطهاد. وكلمة «مكان» لا تفسر عموما على أنها مجمل موطن اللاجئ، وهكذا فإن فقه اللجوء في عدد متزايد من الدول يعتنق فكرة «بديل الفرار الداخلي» أو «الحماية الداخلية» – وهي الفكرة القائلة بأن اللاجئين يمكن أن يحرموا من اللجوء ويعادوا إلى بلدانهم الأصلية حتى لو لم باستطاعتهم العودة إلى ديارهم أو مكان إقامتهم المعتاد في هذا الوطن. وفي واقع الحال أن قانون اللجوء في عدد متزايد من الدول يجيز صراحة تحويل الأشخاص إلى نازحين داخليين، ويعترف بأن المرء قد يكون لديه مبرر وجيه للخوف في جزء ما من بلده، لكن هذا الشخص نفسه يمكن أن يتمتع بحماية حكومته في جزء آخر من بلده. والاعتبار الأساسي هنا هو أن تهديد الاضطهاد غير موجود خارج مكان المعيشة الأصلي لهذا اللاجئ وأن حكومته مستعدة لحمايته وقادرة على ذلك.

ولا يزال مفهوم بديل الفرار الداخلي مثارا للجدل الشديد، وجدير بالذكر أن كاتب هذه المقالة من أشد منتقدي هذا المفهوم[٢]، لكن هذا الجدل يقل عندما يكون الخوف من الاضطهاد مصدره كيان محلي غير حكومي تتصدى له الحكومة المركزية، وعندما يتماهى اللاجئ مع أغلبية السكان ويعتنق أيديولوجية الحكومة المركزية، وحيثما تقدم الحكومة كل التأكيدات التي تثبت أنها تمنح نفس حقوق المواطنة والفرص للعائدين مثلما هي الحال بالنسبة للمواطنين الآخرين الذين لم يبرحوا ديارهم قط في الجزء الذي تسيطر عليه الحكومة من هذا البلد.

لنأخذ على سبيل المثال شخصا ينحدر من أصل كردي وآخر من أصل تركي من جنوب شرقي تركيا: كلاهما قد يفران من تركيا طلبا للجوء في ألمانيا. ولنقل على سبيل الجدل إنهما كطالبي اللجوء نجحا في إثبات أن لديهما مبررات وجيهة للخوف من التعرض للاضطهاد في جنوب شرقي تركيا؛ فالكردي التركي يخشى الاضطهاد على أيدي قوات الحكومة وأعوانها، والآخر الذي ينحدر من عرق تركي يخشى الاضطهاد على أيدي المتشددين الأكراد. ونظرا لكون الحكومة المركزية طرفا في هذا الموقف فيمكن القول بأن الكردي لا يتمتع بخيار الفرار الداخلي لأن خوفه من الاضطهاد لا يمكن قصره على المنطقة الجنوبية الشرقية. أما التركي فقد يكون انتقاله إلى وسط تركيا أو غربيها وتكيفه مع الحياة فيها خيارا قائما أمامه إذا لم يكن يشعر بتهديد من جانب حكومته ويعتبر التهديد محليا تماما؛ وإذا كانت حكومته مستعدة وقادرة على حمايته وإذا كانت القوات المحلية غير الحكومية التي قد تؤذيه في حالة عودته إلى جنوب شرقي تركيا ليس أمامها من سبيل لفرض هذا التهديد خارج تلك المنطقة. ولكن لا جدال في أن ألمانيا عندما تعيد اللاجئ التركي إلى اسطنبول أو أنقرة فإنه في الحقيقة يصبح نازحا داخليا، حتى على الرغم من أنه لا يصبح لاجئا منذ تلك اللحظة.

وكما يتضح من المصطلح ذاته، فإن هذا الشخص يظل نازحا داخليا حتى يستطيع العودة إلى مكانه الأصلي. لكنه لا يظل بالضرورة باعثا على القلق لدى المجتمع

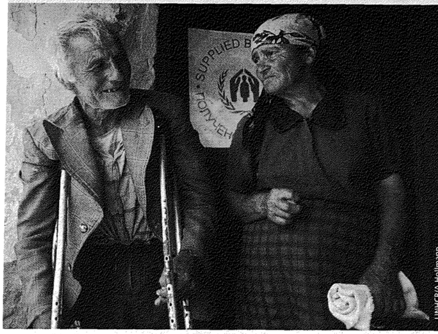


أسرة نازحة في العراق عام ١٩٩٢.

الدولي فيما يتعلق بحقوق الإنسان، إذ إن سلامته الآن تصبح أمرا من صميم اختصاص حكومته على وجه التحديد.

خاتمة

يستطيع ملايين النازحين الداخليين الانتقال إلى أماكن جديدة داخل بلدانهم والتكيف مع الحياة فيها. وأشيع الحالات في هذا الصدد أنهم ينتمون، على الأقل من الناحية الاسمية، إلى الجنسية العرقية والمجموعة اللغوية التي ينتمي إليها أغلبية سكان هذا البلد، وأنهم فروا أو طردوا على أيدي أقلية انفصالية تعيش في معقل عرقي خاص بها. وقد أصبح هذا الوضع ظاهرة شائعة خصوصا في أوروبا في تسعينيات القرن العشرين، كما في حالة الجماعات ذات الأصول الجورجية النازحة من أبخازيا، والآذريين النازحين من ناغورنو-كاراباخ والجماعات ذات الأصول الروسية أو الناطقة بالروسية النازحة من الشيشان، والصرب النازحين من كوسوفا. هؤلاء الناس يعانون معاناة حقيقية، وخسارتهم خسارة فادحة، لكنهم عموما يتمتعون بحماية حكوماتهم ويستطيعون ممارسة حقوقهم كمواطنين. ولو نجح أي معقل من هذه المعاقل في سعيه نحو الحرية فلن يصبح هؤلاء النازحون مؤهلين للحصول على وضع اللاجئ في حالة منحهم حقوقهم كمواطنين وتمكنهم من ممارستها في أماكنهم الجديدة.



رجل وامرأة من النازحين الداخليين العائدين إلى قرية كيلوتشا في منطقة تكشينفالي في جورجيا.

أي أنهم يظلون نازحين داخليين تحريا للدقة في التعبير. ولكن إذا كان القلق المتعلق بالنازحين الداخليين يستند في آخر الأمر إلى عناصر الشبه بينهم وبين اللاجئين، بناء على الفكرة المطروحة دائما والتي تقول بأن النازحين الداخليين أناس سيتحولون إلى لاجئين فور عبورهم الحدود الدولية - فإن الحلول الخاصة باللاجئين يجب أن يكون لها وقع ما على نظرة المجتمع الدولي إلى النازحين الداخليين. وبدون التهوين من قدر الألم أو الاحتياجات الإنسانية المستمرة للنازحين الداخليين الذين يتمتعون بحماية حكومتهم، يجب ألا نعتبر محنتهم ملحة بنفس قدر محنة النازحين الداخليين المهددين من جانب حكومات بلدانهم؛ فأولئك النازحون الداخليون مستضعفون أكثر من غيرهم نظرا لوجودهم داخل أراضي تلك البلدان. وفي ضوء احترام السيادة الوطنية، لا من جانب الدول الأخرى فحسب ولكن من جانب الوكالات الدولية التابعة للأمم المتحدة والصليب الأحمر العاملة في حقل الإغاثة الإنسانية، يجب اعتبارهم معرضين لأشد درجات الخطر لأن فرصة الحماية المتاحة لهم أقل ما يمكن. وهنا يجب أن يأخذ حق طلب اللجوء من الاضطهاد خارج الوطن المقام الأول بالنسبة لهؤلاء النازحين الداخليين، كما يجب النظر بأقصى قدر من التشكك إلى نوعية «الحلول» من قبيل «الملاذات الآمنة» داخل بلدهم أو غير ذلك من خيارات الفرار الداخلي.

وفي نهاية المطاف، فإن تحديد من هو النازح الداخلي يتوقف إما على المعنى الواسع الشامل لعبارة «نازح داخلي» وإما على المعنى الوظيفي لهذه العبارة. وبينما يمكن طرح الحجج الوجيهة لوضع تعريف أوسع يضم من لا يستطيعون العودة إلى ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، أو يضم من لم يتلقوا تعويضا عما فقدوه، فإن التعريف الأضيق القائم على انعدام الحماية يجعل من النازحين الداخليين فئة نوعية يجب أن تشغل إلى أقصى حد اهتمام المجتمع الدولي المعني بحقوق الإنسان.

بيل فريليك مدير برنامج اللاجئين بمنظمة العفو الدولية بالولايات المتحدة الأمريكية. وقد كتب هذه المقالة بصفته الشخصية، ومن ثم فإنها لا تعكس بالضرورة موقف منظمة العفو الدولية.
عنوان البريد الإلكتروني:
bfrelick@aiusa.org

١ والتر كالين: «المبادئ التوجيهية الخاصة بالنزوح الداخلي: حواشي»، دراسات في السياسات القانونية العابرة للحدود الوطنية، العدد ٣٢، إصدار الجمعية الأمريكية للقانون الدولي ومشروع النزوح الداخلي بمؤسسة بروكنجز (واشنطن، ٢٠٠٠)، ص ٦٩. (على الرغم من أن كالين يشير إلى أنه يمكن «على الأقل القول بأن السلطات المختصة من واجبها السماح بعودة الأشخاص النازحين الداخليين استنادا إلى حرية الحركة وحق الفرد في اختيار مكان إقامته»).

٢ انظر بيل فريليك: «في جحر الأرانب: المنطق الغريب لبديل الفرار الداخلي»، المسح الدولي للنازحين الداخليين لعام ١٩٩٩. انظر: http://refugees.org/

B

مشروع النزوح الداخلي بمؤسسة بروكنجز - كلية الدراسات العليا الدولية

SAIS WASHINGTON • BOLOGNA • NANJING

يسعى مشروع النزوح الداخلي بمؤسسة بروكنجز - كلية الدراسات العليا الدولية إلى دفع المزيد من الاستجابات الفعالة الوطنية والإقليمية والدولية للتعامل مع أزمة النزوح الداخلي على مستوى العالم. ويتعاون المشروع مع ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بالنازحين الداخليين فرانسيس دينج (الذي عيّن في عام ١٩٩٢) في نطاق اختصاصاته المتمثلة في رصد مشاكل النزوح في شتى أنحاء العالم، وإيفاد بعثات تقصي الحقائق، والحوار مع الحكومات، وتطوير وتعزيز تطبيق المبادئ التوجيهية الخاصة بالنزوح الداخلي، وإجراء البحوث لدعم فهم المشكلة وتحديد الاستراتيجيات اللازمة للتعامل معها.

وينظم المشروع ندوات وورشات عمل إقليمية ووطنية كما يتعاون مع المجتمع المدني في مختلف أنحاء العالم، وقد أعد دراسة من جزءين بعنوان «جموع في حالة فرار: الأزمة العالمية للنزوح الداخلي والمنسيين - دراسات حالة عن النزوح الداخلي» (بروكنجز ١٩٩٨)، كما نشر العديد من الدراسات والتقارير والكتيبات الإرشادية بأقلام الممارسين حول العديد من جوانب النزوح الداخلي. وقد أنشئ المشروع في ١٩٩٤، ويشترك في إدارته كل من د. دينج وروبرتا كوهين.

لمزيد من المعلومات انظر الموقع التالي على الإنترنت: www.brook.edu/fp/projects/idp/idp/htm
أو يمكنكم الاتصال بجيمينا شانشيز. ت: 6145 797 (202) 1+ البريد الإلكتروني: gsanchez@brookings.edu

رؤية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

بقلم: جوييرمو بيتوتشي وراكيل فريتاس

بدأت الجهود الدولية الرامية إلى تعزيز حقوق النازحين الداخليين تؤتي ثمارها على مستوى المعايير الواجب تطبيقها وعلى مستوى المحاولات المبذولة لتحسين الاتفاقيات المؤسسية في هذا الصدد. ولكن لا توجد حتى الآن معايير ولا آليات متفق عليها للتعامل مع مسألة توقيت انتهاء النزوح.

والمقصود بذلك هو تحديد متى تنتهي المسؤوليات الدولية والوطنية إزاء التعامل مع الاحتياجات المحددة للنازحين الداخليين في مقابل بقية السكان عموما. والمطلوب هنا هو التوصل إلى اتفاق في الرأي من جانب النازحين الداخليين والجهات العاملة في مجال الجهود الإنسانية والسلطات المعنية حول استراتيجية لوضع الحلول الملائمة، ورصد مدى اكتساب النازحين الداخليين مرة أخرى للحماية الوطنية الفعالة وتصفية البرامج الخاصة بهم.

والمعروف أن الفقرة الخاصة بانتهاء وضع اللجوء في قانون اللجوء لا تنطبق على النازحين الداخليين من باب المقارنة. فالنزوح الداخلي وضع قائم لا يضفي أي صفة قانونية، على العكس من حالة اللاجئين؛ ولذلك فالمقارنة مع قانون اللجوء من شأنها تحرم النازحين الداخليين من حقوقهم كمواطنين في بلدانهم. كما يجب مراعاة استمرار انطباق قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني حتى لو لم تعد هناك احتياجات خاصة متعلقة بالنزوح. ومن الناحية القانونية ليست هناك حاجة إلى الإعلان بصفة رسمية عن انتهاء النزوح، وفي بعض البلدان مثل أفغانستان أو أنغولا يغدو مثل هذا الإعلان أمرا غير عملي نظرا لتواتر موجات النزوح المختلفة فيها. وكما يحدث في ظروف كثيرة، فإن النازحين الداخليين يعتبرون أقل ضعفا من غيرهم ممن لا يستطيعون الانتقال من مكانهم.

الاختيارات الحرة

النازحون الداخليون بوصفهم مواطنون في بلد معين لهم الحق في حرية الحركة والإقامة، ومن المفهوم أن النزوح القسري يقيد من التمتع بهذه الحرية. وعندما تزول أسباب النزوح القسري وتتهيأ الظروف المواتية للعودة الآمنة الكريمة فعندئذ فقط يصبح النازحون الداخليون في وضع يسمح لهم باختيار المكان الذي يعيشون فيه بحرية. فإذا تم إنشاء إطار يسمح للنازحين الداخليين بالعودة فسوف يسمح لهم ذلك بالاختيار على أساس المعرفة الواعية، وهنا تكمن أهمية بحث «انتهاء النزوح» بالتشاور مع جموع النازحين أنفسهم، فالحلول الخاصة بأوضاعهم يجب أن تكون طوعية، سواء أظلوا حيث هم، أم عادوا لديارهم أم انتقلوا للعيش في مكان جديد.

وما إن تتهيأ هذه الظروف حتى يصبح الاستقرار في مكان النزوح أو الانتقال إلى مناطق أخرى خيارا حقيقيا يمكن أن يؤدي إلى انتهاء «حالة» النزوح، لا «وضع» النزوح. ومن الضروري أيضا ألا تأتي خيارات الحل بخلاف العودة إلى الديار على حساب الحقوق الأخرى للنازحين الداخليين أو حقوق الآخرين (مثل الحق في الملكية)، ومن الضروري أيضا ألا تنشأ عوامل شد أو جذب بلا داع.

الحلول المستدامة

إن ضمان الطبيعة الطوعية للحل ليس إلا الخطوة الأولى. ففي حالة اللاجئين تحديدا على سبيل المثال تعرب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عن «قلق مشروع» إزاء **عواقب العودة**[1]، وإزاء تعزيز المناهج الشاملة التي يمكن أن تضمن استدامة العودة وبقائها في جو من الأمن والكرامة والمساواة مع المواطنين الآخرين، مع الأخذ في الاعتبار بالاحتياجات المحددة للقطاعات السكانية المختلفة المضارة (ومن بينها النازحون الداخليون). وتحدث العودة المستدامة عندما يكون الأمن الشخصي والمادي للعائدين مضمونا، وعندما تتهيأ الظروف المواتية لبناء علاقات بناءة بين العائدين والمجتمع المدني والدولة. هذه المؤشرات ينبغي أن تطبق على جميع الأشخاص المضارين من النزوح (الداخلي أو الخارجي)، أو على من تأثروا بأي شكل آخر بعواقب الصراع.

ويدخل اللاجئون العائدون ضمن اختصاص مفوضية شؤون اللاجئين إلى أن يندمجوا تماما مع المجتمع المحلي ويبدؤوا في التمتع بسبل الحياة والمعاش العادية في جو من الأمن والكرامة وتكافؤ الفرص في الانتفاع بحماية السلطات الوطنية، إلا أنه لا توجد مؤشرات ثابتة لقياس «الاندماج الكامل من جديد».

قياس الحلول

ينبغي تقييم استدامة الحلول استنادا إلى معايير متفق عليها مستمدة من المبادئ الواجب تطبيقها مثل المبادئ التوجيهية الخاصة بالنزوح الداخلي. ويجب أن يشتمل هذا التقييم على جميع الفئات المضارة، مثل اللاجئين العائدين والنازحين الداخليين والسكان المحليين. أما المعايير الخاصة بتوقيت انتهاء النزوح (أي متى نعتبر أن الحل قد تحقق على أرض الواقع) فيجب أن تعتمد على اعتبارات **عامة** و**خاصة** متعلقة بوضع النازحين.

فالتقييم **العام** ينبغي أن يتضمن تحليلا للسياق السياسي، بما في ذلك اتفاقيات السلام والانتخابات الديمقراطية وإصلاح الهيكل القضائي وقرارات العفو والاحترام العام لحقوق الإنسان ومجمل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية عموما. ويجب أن يتناول التقييم أسباب انهيار الحماية الوطنية وطبيعة الصراع والتسوية (بما في ذلك تأثيرهما على قدرة الدولة على توفير الحماية الوطنية)، والتأثير المحتمل للحل على عملية إعادة البناء والمصالحة.

أما فيما يتعلق بالتقييم **الخاص**، فإن الطبيعة التدريجية لإنهاء الموقف تجعل من الصعب وضع معايير صارمة في هذا الصدد. وتجب هنا مراعاة الملامح العامة لجموع النازحين الداخليين، والظروف القائمة في مناطق العودة، وإمكانية استرداد الأملاك، وفرص العمل المتوافرة، والسلامة الشخصية ومعايير الانتفاع بأوليات المعيشة الأساسية. وتعتبر مؤشرات الاندماج «الناجح» مؤشرات نسبية، وأفضل وسيلة لقياسها هي مقارنة

ظروف الفرد بظروف جيرانه أو أعضاء المجتمع المحلي القريب منه.

ويجب أن تشتمل المعايير النوعية لتحديد انتهاء النزوح الداخلي، على أساس تحقيق الحلول الدائمة واستدامتها، على ما يلي:

- **الاندماج القانوني:** حقوق الأراضي والأملاك، أو التعويض، والحماية من العودة القسرية، وعدم التمييز والقدرة على ممارسة حقوق المواطنة، وحرية الحركة.
- **الاندماج الاجتماعي:** الحق في المشاركة الكاملة على قدم المساواة في الشؤون العامة على كافة المستويات والانتفاع بالخدمات العامة على أساس تكافؤ الفرص.
- **الاندماج الاقتصادي:** فرص الحصول على الوظائف، والاكتفاء الذاتي، والقدرة على سلك سبل كسب الرزق المناسبة عن طريق الإنتاج الزراعي والالتحاق بالوظائف بأجر و/أو إقامة المشروعات الصغيرة.

ونظرا لتعقد النزوح وطبيعته متعددة المراحل فإن النهج الشامل للتعامل معه يجب أن يعترف بأن الاندماج في الحياة من جديد عملية تدريجية، كثيرا ما تسير جنبا إلى جنب مع إجراءات المصالحة الوطنية ومظاهر التحسن الذي يطرأ على مجالات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وحقوق الإنسان إلى جانب تدابير تعزيز التنمية.

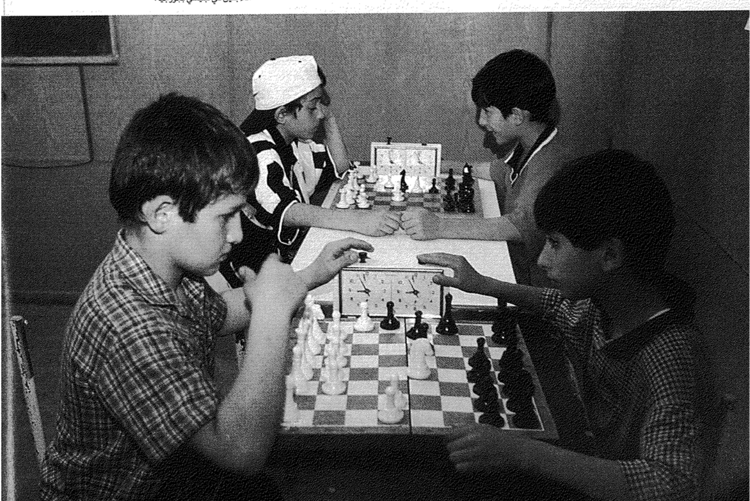
وفي أوضاع الصراع الممتد يجب الموازنة بين آمال الفرد في العودة إلى المنطقة التي ينتمي إليها، أ) وآفاق الأمن التي يمكن أن تسمح بالعودة الآمنة، ب) ووضع الفرد في المنطقة التي استقر فيها حاليا. فإذا لم تكن الظروف تسمح بالعودة، وإذا كان الفرد يتمتع بمستوى مقبول من الاندماج في منطقة إقامته الحالية، فإن إقامته في تلك المنطقة قد تعتبر «حلا دائما»، ومن هنا يمكن رسم «استراتيجية لتصفية» وضع النزوح. إلا أن هذا لا يعطل ممارسة الحق في العودة متى رأى الفرد أن الظروف مواتية لممارسة هذا الحق.

وثمة شرط مسبق لازم لدعم السلام والاستقرار والتعافي والتنمية على المدى الطويل، وهو استئصال أسباب النزوح من جذورها. وهذا الاستئصال يمكن أن يؤدي في نهاية المطاف إلى تطبيق فقرات الانتهاء الخاصة باللاجئين، مما يوحي بأنهم ليسوا بحاجة بعد ذلك إلى الحماية الدولية. لكن اللاجئين العائدين يظلون بحاجة إلى المساعدة على الاندماج في الحياة مرة أخرى، مثلهم في ذلك مثل النازحين الداخليين. والمعروف أن اللاجئين العائدين يدخلون ضمن اختصاص مفوضية شؤون اللاجئين إلى أن يأتي الوقت الذي يتمتعون فيه بالحماية الكاملة من جانب سلطاتهم الوطنية. ولكن نظرا للطبيعة المتقلبة التي تميز النزوح الداخلي، فمن الضروري إجراء تقييم منفصل للاحتياجات المحددة للنازحين الداخليين، لأنهم قد تكون لهم متطلبات مادية وغير مادية مختلفة عن اللاجئين.

جوييرمو بيتوتشي شغل فيما سبق منصب مستشار خاص، بمكتب مدير إدارة الحماية الدولية بمقر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وهو معار حاليا إلى وحدة النزوح الداخلي بمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.
البريد الإلكتروني: bettochi@un.org

راكيل فريتاس باحثة بقسم العلوم الاجتماعية والسياسية بمعهد الجامعة الأوروبية، في باديا فيسولانا بإيطاليا.
البريد الإلكتروني: raquel.freitas@iue.it

١ انظر بند رقم ٤٠ في الخاتمة، اللجنة التنفيذية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.


المركز الاجتماعي للنساء والأطفال من النازحين الداخليين العائدين بعد أن جددته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في تبليسي بجورجيا.

البعد القانوني

بقلم: والتر كيلين

المبادئ التوجيهية الخاصة بالنزوح الداخلي لا تتناول صراحة مسألة انتهاء حالة النزوح، أي متى تصبح هذه المبادئ غير منطبقة على الأوضاع القائمة.

على العكس من المادة ١ج من اتفاقية ١٩٥١ التي تتناول انتهاء وضع اللاجئ، فإن المبادئ التوجيهية لا تتضمن أي فقرات خاصة بانتهاء سريانها وتحديد الوقت الذي يتوقف عنده انطباقها.

وليست هذه بثغرة في المبادئ التوجيهية ولكنها نتيجة لإحدى المقدمات الأساسية التي تنطلق منها المبادئ. فالمعروف أن للنازحين الداخليين احتياجات معينة متعددة تتعلق بالحماية والمساعدة نظرا لطبيعة نزوحهم، ولذلك فإن المبادئ التوجيهية تبين استحقاقاتهم بوضوح وتفصيل. لكنهم على العكس من الجماعات المستضعفة الأخرى كالأطفال أو الجرحى أو المرضى لا يشكلون فئة متميزة ذات صفة قانونية؛ إذ إن وضع النزوح لا يحتاج إلى الاعتراف القانوني به حتى يحصل النازحون على استحقاقات قانونية معينة[١]. فالنازحون مسموح لهم أصلا بأن يتمتعوا بحقوق الإنسان والحماية التي يكفلها القانون الإنساني، مثلهم في ذلك مثل جميع المواطنين الآخرين في بلدهم، ويمكنهم دون الحاجة إلى أي متطلبات إضافية أن يرتكنوا إلى هذه الضمانات التي أصبحت ذات أهمية خاصة لهم بسبب نزوحهم. وفي هذا السياق يصبح من الخطر المطالبة بوضع «إجراء للبت في وضع النزوح» على غرار إجراءات البت في وضع اللاجئين المنبثقة عن اتفاقية ١٩٥١؛ لأن مثل هذا الإجراء يمكن أن يتحول بسهولة إلى أداة لحرمان النازحين من حقوق كانوا يتمتعون بها في الأصل. ولكن إذا كان النازحون الداخليون ليس لهم وضع قانوني محدد من منظور القانون الدولي، فلا يتصور أن يتم إنهاء هذا الوضع على غرار ما جاء في المادة ١ج من اتفاقية ١٩٥١ الخاصة وضع اللاجئين.

وبينما نرى أن عدم وجود فقرة خاصة بانتهاء انطباق المبادئ التوجيهية له ما يبرره على هذا النحو، فإن مسألة تحديد انتهاء النزوح تبقى ذات أهمية كبيرة. وهناك ثلاثة مناهج لحل هذه المسألة.

الانتهاء في القانون الدولي

النهج الأول يقوم على النظر إلى كيفية تعامل الجوانب المختلفة من القانون الدولي التي تستند إليها المبادئ التوجيهية (قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني وقانون اللجوء من باب المقارنة) مع قضية الانتهاء. وهذا النهج يساعد على حل المشكلة التي نناقشها هنا ولكن بطريقة محدودة جدا.

فنلاحظ أن فقرات الانتهاء الواردة في المادة ١ج من اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين ضعيفة الصلة بالنازحين الداخليين. أولا لأنه من بين جميع المبررات المذكورة في هذا الفقرة لا نجد فقرة يمكن أن تنطبق على النازحين الداخليين من باب المقارنة إلا الفقرة ٥ التي تسمح بإنهاء وضع اللجوء «إذا انتفت الظروف التي اعترف بمقتضاها بالشخص كلاجئ». أما الأسباب الأخرى[٢] فترتبط ارتباطا وثيقا بمفهوم الحماية الدولية للاجئين الذين يحتاجون إلى هذا النوع من الحماية لوجودهم خارج أوطانهم. ثانيا، نرى أن هذا المبرر يشير إلى انتهاء **وضع قانوني**، أي إلى مفهوم دخيل على قانون النزوح الداخلي[٣]. وأخيرا فالمبادئ التوجيهية نفسها لا تقتصر على النازحين بالمعنى الدقيق للكلمة، بل تتناول أيضا النازحين السابقين عندما تشير إلى واجب السلطات في تيسير اندماج العائدين أو من استقروا في أماكن جديدة (المبدأ ٢٨)، وفي دعم جهودهم لاسترداد أملاكهم (المبدأ ٢٩، فقرة ٢)، أو عندما تحرم التمييز ضد النازحين الداخليين السابقين (فقرة ١ من المبدأ ٢٩).

إن فكرة «الانتهاء» دخيلة تماما على قانون حقوق الإنسان: فحقوق الإنسان تظل سارية حتى لو لم يعد المرء نازحا داخليا. وهكذا فإن الحق في مغادرة البلد أو في السعي إلى الحصول على اللجوء مثلا (المبدأ ١٥) لا يضيع إذا ما تخلى المرء عن فكرة العودة إلى مكان إقامته الأصلي، أو إذا ما اندمج تماما مع الحياة في المكان الذي لجأ إليه قبل مغادرة البلد. كذلك فإن تحريم التمييز ضد العائدين أو ضد من استقروا في أماكن جديدة نتيجة لنزوحهم (المبدأ ٢٩) يظل ساريا حتى بعد مرور عقود عديدة على انتهاء النزوح، بشرط استمرار وجود المعاملة التمييزية.

وعلى العكس من ذلك، نجد أن الضمانات التي يكفلها القانون الإنساني لا تنطبق إلا في أثناء الصراعات المسلحة. ففيما يتعلق بانطباق هذه المبادئ المنبثقة عن اتفاقية جنيف الرابعة، نجد أن المادة ٦ على سبيل المثال تتناول هذا الموضوع، حيث تنص على انتهاء سريان الاتفاقية الحالية «متى انتهت العمليات العسكرية عموما»، وعلى انتهاء سريانها «في حالة الأرض المحتلة... بعد عام من انتهاء العمليات العسكرية عموما». ويلاحظ أن تحريم استخدام النازحين الداخليين «لوقاية الأهداف العسكرية من الهجوم عليها...» في المبدأ ١٠(٢) (ج) ليس له قيمة خارج أوضاع الصراع المسلح، حتى لو ظل البعض نازحين داخليين بعد انتهاء العمليات القتالية. أما المبادئ التي تعكس روح القانون الإنساني فهي وحدها التي يمكن أن نستمد بعض التوجيه بشأنها من القانون الدولي حول مسألة مدى سريان المبادئ التوجيهية.

الحلول

النهج الثاني – الذي يشبه مناقشة «الحلول» في قانون اللجوء وسياساته – هو النظر إلى الشق الواقعي للنزوح، وتكمن فائدة هذا النهج في أنه يسمح بالتمييز بين المواقف الثلاثة التالية:

أ) ما أن يغادر النازح الداخلي موطنه الأصلي، حتى ينتهي سريان المبادئ التوجيهية عليه منذ تلك اللحظة؛ فهذا الشخص لم يعد في وضع النزوح الداخلي لكنه أصبح لاجئا أو مهاجرا حسبما يكن. وهنا ينتهي النزوح عندما يعبر ذلك الشخص المذكور حدود هذا البلد.

ب) تنتفي عن النازحين الداخليين صفة النزوح الداخلي بالمعنى الوارد في المبادئ التوجيهية عندما «يعودون إلى ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة» (المبدأ ٢٩)، لكنهم يظلون متمتعين بحقوق العائدين طالما ظلوا بحاجة إلى هذه الحماية (المبادئ ٢٨–٣٠). وما أن يندمجوا مع الحياة أو يستردوا أملاكهم أو يحصلوا على تعويضات عنها بحيث لا يغدون معرضين للتمييز بسبب

نزوحهم فيما سبق، حتى ينتهي سريان المبادئ التوجيهية عليهم.

ج) نفس الشيء يصدق على النازحين السابقين الذين «انتقلوا للاستقرار في مكان آخر من البلد (المبدأ ٢٩) ولم يعودوا بحاجة إلى الحماية في ظل المبادئ ٢٨-٣٠. ويلاحظ أن هذا الاستقرار يجب أن يكون راسخا ودائما لأسباب لا تخفى على العيان.

الصلاحيات

النهج الثالث يقوم على النظر إلى صلاحيات الوكالات الإنسانية وغيرها من المنظمات المنخرطة في مساعدة النازحين الداخليين وحمايتهم. فصلاحيات اللجنة الدولية للصليب الأحمر مثلا قد تنتهي بنهاية الصراع المسلح أو بعده بقليل، بينما تظل وكالة ما من وكالات التنمية مسؤولة عن النازحين الداخليين الذين لا يستطيعون العودة لفترات طويلة بعد انتهاء الصراع، وقد تُخوَّل منظمات أخرى صلاحية توفير المسكن خلال النزوح، ولكن ليس للعائدين. وعلى كل منظمة في هذا الحالة أن تحدد على أساس صلاحياتها متى تتوقف عن تقديم المساعدة والحماية.

خاتمة

تتغير أوضاع النزوح القائمة على أرض الواقع في معظم الحالات وتنتهي بصورة تدريجية لا فجائية، كذلك فإن الاحتياجات النوعية للنازحين الداخليين تتغير تدريجيا مع مرور الوقت. ولهذه الأسباب لا يمكن وضع فقرات خاصة بالانتهاء على غرار المادة 1ج من اتفاقية اللاجئين لتحديد لحظة معينة يعتبر عندها النزوح منتهيا، بل إنه من الخطأ محاولة وضع مثل هذه الفقرات. إلا أنه من الملائم في هذا الصدد العمل على ما يلي:

أ) الفصل الواضح بين قضية التوقيت الذي يجب عنده أن تنتهي صلاحيات منظمة ما في تقديم المساعدة والحماية للنازحين الداخليين (وهو توقيت تقرره كل منظمة على حدة) وبين قضية انتهاء سريان المبادئ التوجيهية (والقوانين الأساسية الكامنة وراءها).

ب) عند البت في مسألة الانتهاء، ضرورة التركيز على احتياجات النازحين الداخليين وعلى تقديم المساعدة والحماية لهم، طالما ظلت لهم احتياجات محددة ناجمة عن نزوحهم.

ج) فيما يتعلق بانطباق المبادئ التوجيهية، ضرورة الجمع بين النهجين الأول والثاني، أي (أ) النظر فيما إذا كان مبدأ معين من المبادئ لا يزال ملبيا لحاجة مستمرة من حاجات الفرد الناجمة عن نزوحه، (ب) والنظر من الناحية القانونية فيما إذا كان هذا السريان ممكنا لأن القوانين الأساسية الكامنة وراءه تحمي الشخص المعني في وضعه الحالي.

د) التأكيد على أن الضمانات المتعلقة بهذا الموضوع والتي يكفلها قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني والواردة في القوانين المحلية قد تظل سارية حتى لو لم يعد للشخص المعني احتياجات خاصة متعلقة بنزوحه السابق، وذلك إثر عودته أو استقراره في مكان جديد.

والتر كيلين أستاذ القانون الدستوري والقانون الدولي بجامعة برن في سويسرا، وصاحب «الحواشي» الملحقة بالمبادئ التوجيهية الخاصة بالنزوح الداخلي. البريد الإلكتروني: walter.kaelin@oefre.unibe.ch

١ لكن ذلك لا يستبعد تسجيل النازحين الداخليين لأغراض عملية معينة.
٢ المادة ١ج، الفقرتان ١ و٢ (استعادة اللاجئ حماية بلده)، والفقرة ٣ (اكتساب اللاجئ جنسية جديدة)، والفقرة ٤ (عودة اللاجئ إلى بلده الأصلي)، والفقرة ٦ (قدرة الشخص الذي لا ينتمي لأي بلد على العودة إلى البلد الذي اعتاد الإقامة فيه فيما سبق).
٣ أنظر الملاحظات التمهيدية عاليه.

التشريع الوطني

بقلم: كريستوف بو

ليس في بلدان العالم إلا عدد قليل منها لديها نظم خاصة بحماية النازحين الداخليين تعطي وضعاً قانونياً محدداً لمساعدة ضحايا النزوح.

على الرغم من أن القانون الدولي لا يطالب بهذا الوضع الخاص بالنازحين الداخليين فيمكن القول بأنه وضع قد يوفر للناس بعض المزايا الاجتماعية والاقتصادية والقانونية حماية لحقوقهم المهددة بسبب النزوح.

وقد اعتمدت ست دول أوروبية، من بين إحدى عشرة دولة مضارة من الصراع والنزوح الداخلي، قوانين معينة تشتمل على تعريف خاص بالنازحين الداخليين، وهي أذربيجان والبوسنة والهرسك وكرواتيا وقبرص وجورجيا والاتحاد الروسي. أما خارج أوروبا فتعتبر كولومبيا أبرز حالة بين بقية بلدان العالم.[١]

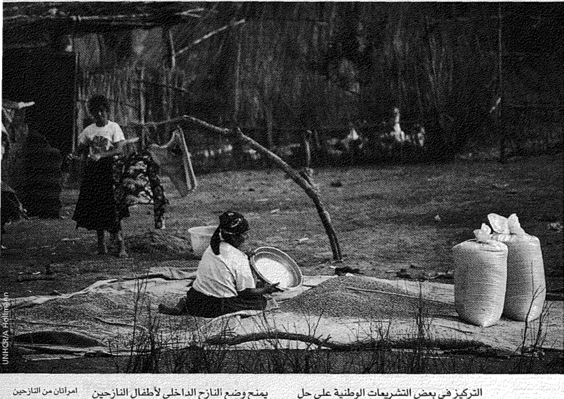
الحلول الدائمة كنهاية للنزوح

تنص معظم القوانين الوطنية التي تمنح وضعاً معيناً للنازحين الداخليين على إنهاء هذا الوضع بعد أن يجد النازح حلاً لنزوحه. ونجد أكثر التشريعات الوطنية اتفاقا مع المعايير الواردة في المبادئ التوجيهية موجودة في البوسنة والهرسك، حيث يشير القانون المتعلق بوضع اللاجئين والنازحين، الذي صيغ بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، إلى كل من العودة والاستقرار في مكان جديد بالبلد باعتبارهما حلين دائمين ينهيان الوضع الممنوح للنازحين الداخليين. وينص القانون البوسني نصاً صريحاً على ضرورة توافق هذه الحلول مع الاختيار الحر من جانب الشخص المعني، مع حدوث العودة أو الاستقرار في مكان جديد من البلد في إطار من الأمن والكرامة.

ومن الواضح أن تفاصيل الشروط الواجب استيفاؤها في إجراءات العودة والاستقرار في مكان جديد لا يمكن إدراجها كلها في القانون، ولكن من الممكن توضيحها باستفاضة في القرارات أو التعليمات الإدارية. إلا أن القانون يجب على الأقل أن يعرِّف العودة والاستقرار في مكان جديد تعريفاً يجعل الحلول حلولا دائمة، ويجب أن يشير إلى المعايير الأساسية في هذا الصدد، وهي الأمن والكرامة وحرية الاختيار. وعلى مستوى التطبيق يميل وصف هذه الحلول إلى أن يأتي في لغة غير دقيقة إلى حد كبير، ففي كرواتيا مثلاً يقرر القانون أن العودة إلى مكان الإقامة الأصلية شرط كاف لإنهاء وضع

النزوح، مختزلا بذلك عملية العودة إلى تغيير العنوان فحسب. وفي جورجيا يعتبر تسجيل المرء كمقيم بصفة دائمة في دائرة بلدية جديدة استقراراً في مكان جديد بحكم الواقع ومبرراً كافياً لإنهاء وضع النازح الداخلي. كما ينص القانون الكولومبي على إنهاء وضع النزوح الداخلي مع «ثبات واستقرار الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية» للمرء بدون الإشارة إلى الأمن كشرط مسبق لذلك.

وقد تضفي القوانين الوطنية أيضا ثقلاً حاسماً على السكن باعتباره عاملاً فاصلاً. ففي أذربيجان والاتحاد الروسي يعتبر الاستقرار في مكان جديد عملية مكتملة فور عثور النازح الداخلي على سكن دائم. وتوضح هذه القوانين الوطنية أن السكن عنصر أساسي في أمن النازحين الداخليين في سياق البحث عن حلول دائمة وهي على حق في ذلك، لكن هذا التركيز ينطوي على المجازفة بصرف الاهتمام عن الاحتياجات الحيوية الأخرى الاجتماعية والاقتصادية والقانونية والأمنية.



امرأتان من النازحين الداخليين في مخيم بيلاسوفار رقم ٥ بمنطقة أغشبادي في أذربيجان.

التلاعب بحرية الاختيار

بينما تلقي المبادئ التوجيهية بالضوء على ضرورة استناد الحلول الدائمة إلى قرار طوعي من جانب النازحين، فإن التشريعات الوطنية غالباً ما تصاغ للتأثير على هذا القرار. فنجد مثلاً أن التشريعات الوطنية في أذربيجان تنص على ضرورة عدم الاستقرار في مكان جديد إلا عند استحالة العودة وبعد اتخاذ السلطات لقرار خاص في هذا الصدد، الأمر الذي يكشف عن تفضيل الجهات الرسمية لحل العودة إلى أماكن الإقامة الأصلية. وفي جورجيا يمنع القانون النازحين الداخليين من الاستقرار في مكان جديد في البلد بصورة دائمة، ويسحب منهم الوضع الخاص والحقوق الاجتماعية الضئيلة المترتبة على هذا الوضع إذا ما سجلوا أنفسهم كمقيمين دائمين في بلدية تقع خارج أماكنهم الأصلية.

وعلى الرغم من أن المبدأ ٢٨ من المبادئ التوجيهية يحدد مسؤولية السلطات في تهيئة الظروف المواتية لكل من العودة والاستقرار في أماكن جديدة فقد يكون من المشروع التركيز في بعض التشريعات الوطنية على حل واحد أكثر من غيره إذا كان هذا الحل يساعد على استعادة حرية الاختيار حقا. فمن أهداف القانون في البوسنة والهرسك خلق الظروف المواتية للعودة (مع إغفال مسألة الاستقرار في مكان جديد)، رداً على المعارضة المحلية لعودة الأقليات. لكن هناك خطاً دقيقا يفصل بين تهيئة الظروف المواتية لاستعادة حرية الاختيار الحقيقية والتلاعب بنوايا النازحين الداخليين.

ويتضح الاستغلال السياسي لإرادة العودة عند النازحين الداخليين أكثر ما يتضح في البلدان التي تواجه تحديات لسيادتها من جانب الاحتلال أو التوجهات الانفصالية. فبعض البلدان مثل جورجيا وأذربيجان تتعمد إطالة وضع النازحين الداخليين بصورة مصطنعة لتبقي على مشكلة النزوح في الصدارة قدر الإمكان، الأمر الذي يسمح لها بتعزيز المطالبة بحقها في أراضيها المحتلة. ونظرا لمنع النازحين من اختيار أي حل آخر غير العودة، طالما لم تسترد هذه الدول السيادة على أراضيها المفقودة، فإنها تبقي على النازحين الداخليين في أوضاع اجتماعية متأرجحة تثنيهم عن إعادة بناء حياتهم من جديدة خارج أماكنهم الأصلية.

ومن النماذج التي تبين إحجام الحكومات عن اعتبار النزوح أزمة منتهية بينما البلد لا يزال منقسماً أن القانون القبرصي لا يتضمن نصاً ينهي الوضع الخاص الممنوح للنازحين من الجزء الواقع تحت السيطرة التركية من الجزيرة القبرصية، لكنه على العكس من ذلك يمنح وضع النازح الداخلي لأطفال النازحين الذكور، ومن ثم يضفي وضع النازح الداخلي بصورة مصطنعة على أشخاص لم يمروا بالضرورة بتجربة النزوح بأنفسهم أو أشخاص استقروا أصلاً بصفة دائمة في المنطقة التي تسيطر عليها الحكومة. إلا أن الدولة القبرصية على العكس من جورجيا وأذربيجان لم تدخر جهداً في مساعدة النازحين على إعادة بناء حياتهم من جديد بعيداً عن ديارهم ،وخصوصاً من خلال سياسة الإسكان الموسعة.

هل ينتهي النزوح بصورة تعسفية؟

هناك أمثلة عديدة لتشريعات وطنية تنهي وضع النازح الداخلي استناداً إلى الافتراض بأن النازحين وجدوا حلاً لمشكلتهم أو أنهم ليسوا بحاجة إلى مزيد من المساعدات الخاصة. وفي بعض الحالات يمكن إنهاء وضع النازحين الداخليين والمساعدات المقدمة لهم بعد فترة محددة من الزمن، ففي البوسنة والهرسك، يقتصر وضع «العائد» على مدة ستة أشهر فقط، وفي الاتحاد الروسي ينتهي وضع «المهاجر لأسباب قهرية» بعد خمسة أعوام، يمكن مدها إذا لم يجد المهاجر مكاناً دائماً للإقامة. وتقضي التشريعات في البوسنة والهرسك وكولومبيا وكرواتيا بإنهاء وضع النازح الداخلي إذا رفض الشخص تلقي مساعدة الدولة أو حلا معينا تقدمه له؛ ففي هذه الحالة تفترض الدولة أن النازح قد عثر على ما يفي باحتياجاته أو اختار حلاً آخر. وفي القانون الكرواتي والقانون الجورجي يفترض أن ينتهي النزوح

أيضاً مع زوال الظروف التي أدت إلى النزوح أو عندما تعلن السلطات الرسمية في الدولة أنها قد زالت.

وجدير بالذكر أن المعايير القائمة على الافتراضات لإنهاء وضع النازح الداخلي تتجاهل الإرادة الصريحة للنازحين؛ لأنها تفترض أن كل شروط الاختيار الحر مستوفاة وأن النازحين الداخليين يسعون إلى مد وضعهم أكثر مما هو مطلوب. هذه النصوص تفتح الباب للعديد من الانتهاكات، إذ إنها تسمح للدولة بالتنصل من مسؤولياتها قبل الأوان وقبل اكتمال عملية العودة أو الاستقرار في مكان جديد. وثمة خطر آخر يكمن في أن السلطات تعلن انتهاء النزوح على أساس تمييزي، دون أن يكون هناك ضمان لإجراء تقييم عادل للظروف في مناطق العودة أو الاستقرار الجديدة. ويتضمن قانون البوسنة توجيهات صريحة بشأن القيود المفروضة على مسألة الافتراض في حالات بعينها، وهي أن الأشخاص الذين عانوا من صدمات نفسية خطيرة في مناطقهم الأصلية لا يجب الافتراض بأنهم قد وجدوا حلاً إذا قرروا عدم العودة، حتى لو توافرت الظروف الكافية من الأمن والكرامة في المنطقة الأصلية التي ينتمون إليها.

وفي بعض الدول نجد نصوصا قانونية تمييزية بشأن انتهاء النزوح، تتناقض تناقضا صريحا مع المبادئ التوجيهية. ففي كرواتيا يمكن أن ينتهي وضع النازح الداخلي إذا لم يقم النازحون «بالمهام المنزلية» في الدور التي تخصها لهم الدولة. وهذه النصوص القانونية تؤدي إلى خلق نظام خاص من العقوبات للنازحين الداخليين، الأمر الذي يمثل خرقا للمبدأ الأول من المبادئ التوجيهية الخاص بعدم التمييز. وفي حكم للمحكمة الدستورية للاتحاد الروسي بتاريخ ٢١ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٢، قضت المحكمة ببطلان إحدى مواد قانون «الهجرة لأسباب قهرية» الصادر عام ١٩٩٥ والتي تقضي بإمكانية إنهاء وضع المهاجر لأسباب قهرية عقب إدانته بجريمة «خطيرة»، حيث قالت المحكمة إن سحب وضع المهاجر لأسباب قهرية يمثل عقوبة إضافية عن الجريمة نفسها، ومن ثم انتهاكاً لحق المهاجر لأسباب قهرية في المساواة أمام القانون. كما أشارت المحكمة إلى أن هذا السحب ليس منصوصاً عليه في القانون الجنائي.

وتعرِّف المبادئ التوجيهية النازحين الداخليين بأنهم أشخاص مقيمون إقامة دائمة ولم يعبروا حدوداً دولية معترفاً بها، ومن ثم يمكن سحب وضع النازح الداخلي إذا غادر النازح البلد وأصبح مقيماً بصورة دائمة في بلد آخر. وهذا النص يمكن أن نجده في القانون الجورجي وفي قانون «الهجرة لأسباب قهرية» في الاتحاد الروسي. لكن القانون الجورجي، الذي يقصر المزايا المترتبة على وضع النزوح الداخلي على مواطني جورجيا والأشخاص الذين لا ينتمون لأي بلد، ينهي وضع النازح الداخلي من أبناء جورجيا إذا ما حصل على جنسية بلد آخر، حتى لو لم يغادر الأراضي الجورجية.

التطبيق السليم

من وجهة نظر الكاتب، يجب أن ينتهي وضع النازح الداخلي عندما لا يصبح المرء محتاجاً إلى اهتمام خاص نتيجة لنزوحه. وينبغي أن يتم تعريف انتهاء النزوح في القوانين الوطنية بما يتفق والحلول الدائمة كما ورد في المبادئ التوجيهية الخاصة بالنزوح الداخلي الصادرة عن الأمم المتحدة، وهي العودة الطوعية أو الاندماج مع المجتمع المحلي أو الاستقرار في مكان جديد في البلد. وهذه الحلول يجب أن تكون طوعية دائما، ويجب أن تنفذ في إطار من الأمن والكرامة.


امرأة من النازحين الداخليين في أذربيجان.

وتعترف بعض الدول بوجود مشاكل في إنهاء وضع النزوح الداخلي قبل الأوان. ففي حكم للمحكمة الدستورية الكولومبية بتاريخ ١٦ مارس/آذار ٢٠٠١، أوضحت المحكمة أن «الموقف» الحقيقي للنازح الداخلي على أرض الواقع لا يتفق في بعض الحالات مع «الحالة» القانونية لهذا الشخص، خصوصاً لو كان وضعه كنازح قد ألغي بصورة تعسفية. وبفضل المبادئ التوجيهية أصبح أمام الدول الآن أداة لتوجيه الممارسات القانونية الخاصة بإنهاء النزوح استنادا إلى الحلول الدائمة والمعايير المعترف بها دوليا.

ويلاحظ أن المبادئ التوجيهية لا تعطي إجابات تفصيلية أو قاطعة بشأن التوقيت الذي يمكن فيه للدولة أن تنهي على نحو مشروع المساعدات التي تقدمها للنازحين الداخليين. إلا أن المبادئ تسمح بتقييم ما إذا كانت سياسة الدولة لإنهاء وضع النزوح تمثل خرقا لمبادئ الحماية الأساسية، مثل عدم التمييز والأمن وحرية الاختيار. وضمانا لمراعاة النظر في المبادئ التوجيهية يمكن للمشرعين أن يشيروا إليها إشارات محددة عند إعدادهم القوانين الوطنية الخاصة بإنهاء النزوح.

كريستوف بو كبير المسؤولين الإعلاميين بالمشروع العالمي للنزوح الداخلي بالمجلس النرويجي للاجئين في جنيف. البريد الإلكتروني: christophe.beau@nrc.ch

(١) يمكن الحصول على هذه القوانين والمراجع الخاصة بها من المشروع العالمي للنزوح الداخلي: /www.idpproject.org

قانون اللاجئين من البوسنة والهرسك والنازحين في البوسنة والهرسك، الجريد الرسمية، ٢٣ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٩

المادة ٧

ينتهي وضع النازح الداخلي في الأحوال التالية:

١. عودته الطوعية إلى مكان إقامته المعتاد فيما سبق؛

٢. رفضه العودة إلى مكان إقامته المعتاد فيما سبق، على الرغم من إمكانية العودة إلى مكان الإقامة المعتاد فيما سبق في إطار من الأمن والكرامة، وعلى الرغم من عدم وجود أسباب قهرية نابعة من أي اضطهاد سابق أو غير ذلك من الأسباب الإنسانية القوية؛

٣. إقامته بصفة دائمة في إطار من الأمن والكرامة في مكان آخر في موقع يختاره بمحض إرادته؛

٤. وجود أسباب أخرى منصوص عليها في قوانين الكيانات.

[ترجمة غير رسمية]

نظرة إلى بعد التعامل مع الطوارئ

بقلم: باتريشيا فايس فاجن

يميل القلق الدولي والاهتمام العملي (بما في ذلك بواعث القلق الواردة في المبادئ التوجيهية الخاصة بالنزوح الداخلي) إلى التركيز على التعامل مع طوارئ النزوح، ولكن مهما كانت فعالية أساليب التعامل مع هذه الطوارئ فإنها ليس حلولاً في ذاتها.

إن الدعم في حالات الطوارئ يهيئ الظروف اللازمة للنجاة والأمن التي قد تنبني عليها حلول أكثر دواماً وقد لا تنبني. وتتناول هذه المقالة الخيارات بعيدة الأجل أمام السكان الذين شردوا أو أضيروا من جراء الحروب والتحديات المرتبطة بجهود إعادة دمجهم في المجتمع حتى يستعيدوا وضعهم كمواطنين منتجين فيه.

ولا تزال محاولات إدخال العناصر التنموية إلى الجموع التي لا تزال بحاجة إلى الإغاثة محاولات محدودة النطاق والزمن وتتسم بطابع تجريبي. ولا تزال الوكالات الدولية إلى حد ما «تتعرف من واقع العمل» على المتطلبات والتناقضات والالتزامات المطلوبة للتعامل مع أزمات الهجرة المتواصلة وأوضاع التحول من الحرب إلى السلم عموما. ولكن مما يثير القلق أن الجهات المانحة والوكالات الدولية حتى عندما تدرك ما ينبغي عمله فإنها غالبا ما تفتقر إلى الإرادة السياسية للعمل وفقا للتوصيات التي دأبت على ترديدها.

العثور على مكان للنازحين

يعيش معظم النازحين في ظروف بعيدة عن العيان لأنهم لا يقيمون في مخيمات أو مستوطنات. فبالإضافة إلى ملايين النازحين الداخليين الذين يعيشون في مواقع محددة المعالم والحدود، هناك ملايين أخرى يستحيل حصرها شقت طريقها إلى القرى والمدن وبيوت الأهل والأصدقاء وخصوص إلى المدن الكبرى. وعلى الرغم من أن هؤلاء قد يحصلون على معونات خارجية متفرقة فإن أعدادهم وظروفهم لا يُعرف عنها إلا القليل، ولا تخضع للرصد إلا في أقل القليل من الأحوال. وهؤلاء هم الذين يصبحون فعلا في طي النسيان.

من يزر مستوطنة أو مخيما تقليديا للنازحين الداخليين ير ظروفا أسوا بكثير مما نراه في مخيم تقليدي للاجئين. الناس فيه يحتاجون إلى المساعدة بصورة عاجلة لمغادرة مثل هذه الأماكن فور تهيؤ الظروف الآمنة للمغادرة. فإذا لم تكن «العودة للديار» ممكنة فعندئذ يحتاج هؤلاء إلى الاندماج في المكان الذي أصبحوا يعيشون فيه أو اللجوء إلى بديل آخر وهو الانتقال للاستقرار في منطقة جديدة آمنة. ولكن يبدو أن تحقيق الخيارات الدائمة للنازحين الداخليين ليس أولوية كبرى لدى الحكومات أو لدى الوكالات الدولية.

ويرجع نقص التحركات المجدية، إلى حد ما، إلى التصور القائل بأن النزوح الناجم عن الصراع ظاهرة مؤقتة يمكن حلها عن طريق تهيئة الظروف المواتية للعودة إلى الديار. ويرجع إلى حد كبير إلى أن السعي للاندماج في المجتمع بصورة مستقرة ومنتجة أو الانتقال إلى مكان جديد غير «الديار» يعني الإقرار بأمر سياسي واقع غير مرغوب فيه. وبعبارة أخرى، تعتبر الإغاثة الإنسانية بالنسبة للنازحين الذين طال نزوحهم أمرا مقبولا أكثر من الحلول الدائمة، لأن التحرك باتجاه هذه الحلول قد يحمل رسالة سياسية غير مطلوبة – من الحكومات والوكالات المانحة والنازحين الداخليين أنفسهم – تفيد حدوث تغيرات كبيرة وقد تكون دائمة في المناطق الأصلية التي ينتمي النازحون إليها، الأمر الذي يجعل العودة في المستقبل المنظور تبدو مستبعدة جدا.

إعادة بناء الحياة المنتجة

في معظم الظروف المواتية تنتهي الأزمات والصراعات ويعود الناس إلى ديارهم السابقة ليستأنفوا حياتهم السابقة، وهو ما يعني انتهاء النزوح بصورته الرسمية، ولكنه ليس إلا بداية الحل. وتبعا لما حدث في الفترة الانتقالية قد يجد العائدون أن بيوتهم ومجتمعاتهم قد دمرت أو سكنها سكان آخرون، وقد تضيع منهم وثائقهم الشخصية الضرورية لإثبات هويتهم وحقوقهم وملكيتهم العقارية، وقد تضيع على الشباب سنوات التعليم، وقد تتعرض الأسر لمصائب شتى وتضطر إلى التعايش مع فقد الصحة والصدمات النفسية والإعاقة، وتظل النتائج المباشرة للنزوح قائمة حتى تنشأ الآليات وتخصص الموارد اللازمة للتعامل مع هذه القضايا. وفي نهاية الأمر فإن جدوى العودة إلى الديار تتوقف على إعادة بناء الاقتصاد المحلي في المناطق التي مزقتها الحروب.

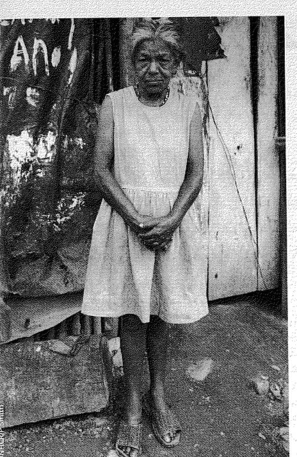
أما المواقف التي لا تسير فيها الأمور في خط مستقيم على هذا النحو فيجد فيها النازحون أنه من اللازم أو من المستحب بناء حياتهم من جديد في مكان آخر غير مكان إقامتهم الأصلية، إما بسبب استمرار الصراع، وإما لأسباب أخرى[1]. فالنازحون ذوو الأصول الريفية الذي فقدوا أراضيهم (أو تعذر عليهم الانتفاع بها) يصبح من الأنسب لهم الاستقرار في مناطق ريفية مشابهة، حيث توجد أوجه شبه عرقية تساعد على اندماج الأسر النازحة مع أهالي هذه المناطق. وبالنظر إلى هذه الحالات يمكن أن نرى أمثلة قليلة نجحت فيها جماعات كبيرة نازحة من المناطق الريفية في الاستقرار في مناطق ريفية جديدة. وعلى الرغم مما تتميز به هذه الفئات من سعة الحيلة واستراتيجيات البقاء التي تبدو مدهشة في بعض الأحيان، فإن الانتقال إلى الإقامة في مكان جديد في الريف نادرا ما يأخذ صورة الاستقرار الدائم. إذ تشير التقارير إلى أنه حتى لو لم يؤد الصراع إلى تعطيل سبل كسب الرزق المحلية فإن وصول أعداد كبيرة من النازحين، مقترنا بالفقر العام في المناطق المستقبلة، يطغى على إمكانيات استيعابهم، ويؤدي في آخر الأمر إلى تفاقم التوتر بين الوافدين الجدد والأهالي الأصليين بسبب التنافس على الأرض والموارد (كما في أنغولا وسريلانكا وأوغندا وغواتيمالا). وفي بعض الأحيان تقرر الحكومات تخصيص مساحات من الأراضي العامة ليستقر فيها النازحون الداخليون، معلنة أن هذا حل دائم لمشكلتهم. إلا أنه في الأمثلة التي تتبادر إلى الذهن (سريلانكا وكولومبيا وإندونيسيا وشمال الهند) نجد أن الأراضي التي تملكها الحكومة تنقصها الموارد المطلوبة لتحقيق استقرار مجد اقتصادياً، فلا توجد فيها مدخلات زراعية أو نظم ائتمان أو أسواق. ولذلك ففي أغلب الأحوال يضطر النازحون من الريف إلى العيش في مستوطنات تشبه المخيمات حيث لا توجد إلا فرص قليلة

لاكتساب الدخل وحيث يعتمدون اعتماداً كلياً أو جزئياً على المعونات الخارجية.

وتبين حالة سريلانكا المشاكل التي تظهر في سياق البحث عن حلول دائمة للنازحين من الريف. إذ خلصت دراسة أجريت على النزوح في سريلانكا في أواخر عام ٢٠٠٠ ومنتصف عام ٢٠٠١ إلى أنه «بعد حوالي ٢٠ عاما من الصراع والنزوح الداخلي، أصبح هناك نقص في التحليل والتخطيط والسياسات المتكاملة والمنهجية والنظامية فيما يتعلق بالدلالات بعيدة الأمد للنزوح الداخلي وإجراءات المعونات الإنسانية في مناطق الصراع».[٢] وتبين الدراسة أن كثيرين من النازحين الداخليين الذين أجريت معهم المقابلات ظلوا يعيشون في مراكز الانتقال والرعاية الريفية لعقد من الزمان أو أكثر. وفي أفضل الأحوال قد يتمكن هؤلاء من استبدال مأوى متين بالمأوى المتهالك الذي كان موجودا قبله، أو أن يجدوا عملاً عابراً في المراكز الحضرية، أو أن ينتفعوا بصورة مؤقتة ببعض قطع الأرض الصغيرة. ولحسن الحظ في سريلانكا أن الاتجاه المبشر الذي تسير فيه عملية السلام يبدو أنه قد يؤدي إلى تغير إيجابي، لذلك فمن المهم جداً في هذا السياق دعم اندماج النازحين الداخليين في مرحلة ما بعد الصراع حتى يستمر السلام قائماً.

ويبدأ معظم النازحين بسبب الحرب وغيرهم من المهاجرين لأسباب قهرية في التدفق إن آجلاً أو عاجلاً إلى المدن حيث يتطلعون إلى العثور على عمل أو إلى تلقي المساعدة من أهليهم. ويلاحظ أن نمو المدن في شتى أنحاء العالم النامي يفوق إلى حد كبير قدرة الحكومات الفقيرة على توفير الخدمات الكافية أو السيطرة على الجريمة، وأن المدن تتسع بمعدلات سريعة في أثناء فترات الصراع. وقد يكون النازحون الداخليون الذين يغلب عليهم أبناء الريف من أضعف الفئات بين ساكني المدن وأقلهم تمتعاً بالحماية، وغالبا ما يعتبرون مقيمين بصفة مؤقتة ليعودوا إلى ديارهم مع حلول السلام – ومن ناحية أخرى قد لا يلحظ أحد وصولهم لأن قدومهم ربما يبدو نتيجة للتسارع في أنماط الهجرة العادية من الريف إلى الحضر. ولا يلفت النازحون الداخليون الوافدون حديثاً الانتباه إلا عندما يتضح أنهم يؤثرون سلباً على الخدمات وعلى الأمن المتوافر لساكني المدن الآخرين – وعندئذ يأخذ الانتباه صورة عدائية غالباً. ونادراً ما تراعي التحسينات الجديدة في المدن الأوضاع المزرية التي يواجهها أولئك النازحون الذين نجم وجودهم عن الهجرة القسرية وعن الفرار، لا عن اختيارهم الحر. ويلاحظ أن البرامج المخصصة للنازحين الداخليين في المناطق الحضرية تبدو ضعيفة بنفس الشكل في كل الأحوال.

ففي كولومبيا ينتهي الحال بما لا يقل عن ٥٠٪ من النازحين الداخليين إلى العيش في المدن الكبرى، وغالباً ما يكون ذلك بعد مرورهم بعدد من الخطوات التي تأخذهم بعيداً عن مناطق إقامتهم الأصلية. وقد يسجلون أسماءهم لتلقي المساعدات الطارئة التي تقدمها الحكومة عقب النزوح، حيث تقدم المعونات لمدة ثلاثة أشهر ولكن لمرة واحدة فقط، مهما كانت عدد المرات التي يضطرون فيها إلى الانتقال لأماكن جديدة. وبعد الأشهر الثلاثة يعتبر النازحون الداخليون قد انتقلوا إلى «مرحلة استقرار». وقد ظهر أن الدولة، التي اتضح عجزها عن تقديم الحماية المطلوبة لمنع حدوث النزوح أصلاً، عاجزة بنفس القدر عن توفير الأمن في مستوطنات النازحين الداخليين في المناطق الحضرية وشبه الحضرية، حتى ما يقع منها خارج مناطق الصراع. وقد فشل الجهاز الحكومي الرسمي إلى حد كبير في توفير الرعاية الصحية والخدمات التعليمية الواجبة للنازحين الداخلين. بينما تستفيد قلة من النازحين الداخليين حاليا من البرامج الدولية مختلفة الأنواع، وفي هذا السياق لا يتوافر لهم سوى التمويل في الأجل القصير. وجدير بالذكر أنه في خطة الأمم المتحدة للجهود الإنسانية في كولومبيا لعام ٢٠٠٣[٣] وضعت الوكالات الدولية أولوية رئيسية لإعادة الاندماج والدعم المؤسسي على المدى البعيد.



امرأة من النازحين الداخليين من بافاراندو ببلدية موتاتا في أورابا بكولومبيا.

هدف إعادة الاندماج في المجتمع

ثمة افتراضان متلازمان، وهما أن النازحين الداخليين سيعودون إلى أماكنهم الأصلية، وأن الدعوة يجب أن تركز على هذا الحل وحده، وهذان الافتراضان ليسا مضللين فحسب، لكنهما يؤديان كذلك إلى المزيد من تجاهل إمكانيات دعم اندماج النازحين في المجتمع. وليس المقصود من هذه الملاحظة التقليل من أهمية الدعوة إلى الحق في العودة والحاجة إلى دعم حركات العودة، ولكنها ترمي إلى الدعوة لتقديم الدعم للحلول المتعددة، في كل من المناطق الريفية والحضرية، لاستيعاب النازحين الداخليين ودمجهم في الأماكن التي أصبحوا يعيشون فيها و/أو مساعدتهم على العثور على أماكن بديلة للحياة والعمل فيها. وحتى لو تمكن النازحون في آخر الأمر من العودة إلى أماكنهم الأصلية، فإن حياتهم في الفترة الانتقالية لا يجب أن تندرج في طي النسيان، في إطار نمط من الانتظار التعس الذي لا تتوافر فيه إلا خيارات قليلة، إن كانت فيه أي خيارات على الإطلاق.

ومن الممكن الوصول إلى النازحين الذين طال بهم النزوح من خلال البرامج والمشروعات التي تهدف إلى تحسين ظروف حياتهم ودعم اندماجهم في الأماكن التي يكثر فيها تواجد السكان المضارين من الحروب. وتشتمل عملية دعم الاندماج مع المجتمع المحلي على تدابير ترمي لتوفير الفرص أمام المشردين من جراء الحروب للالتحاق بالمدارس والانتفاع بسبل الرعاية الصحية الوطنية والحصول على الوظائف وحجج الملكية العقارية بما في ذلك المنازل الجاهزة المؤقتة وقطع الأراضي التي تملكوها في المكان الذي يقيمون فيه. وتعتبر المساعدات الدولية ضرورية، ولكن من الممكن أن يتم تقديمها بصورة أكثر فعالية مما يحدث حاليا.

ويلاحظ أن طريقة توصيل المساعدات الدولية تؤثر تأثيراً كبيراً على إيجاد حلول دائمة للنازحين الداخليين وغيرهم من الجموع المضارة من الحروب. وتعتبر الدولة مسؤولة مسؤولية أساسية عن حل مشكلة النزوح وإعادة دمج النازحين في المجتمع، لكنها لا تمتلك بالضرورة كل ما يلزم لتحقيق ذلك من قدرات أو إرادة. وطالما ظلت المساعدات المقدمة للنازحين الداخليين وغيرهم من الجماعات الضعيفة مقصورة على تقديم الإغاثة المباشرة في حالات الطوارئ، وطالما ظلت الوكالات الدولية تدير هذه العملية، فستظل الحكومات الوطنية تتطلع إلى الجهود الإنسانية الدولية والتمويل الدولي لتحقيق هذا الغرض. لكن الحكومات الوطنية يمكن أن تتجه إلى جعل مسألة إعادة

دمج النازحين في المجتمع أولوية وطنية إذا قام المجتمع الدولي بدعم هذه العملية دعماً مادياً ومن خلال بناء القدرات والدعم المؤسسي في المناطق المنتجة للنازحين الداخليين والمناطق المستقبلة لهم.

إن الدعم الدولي لإنهاء النزوح يجب أن يسعى إلى تقوية قدرات الهياكل الحكومية الوطنية والمحلية وإرادتها على التعاون مع النازحين الداخليين بهدف إيجاد حلول لمشاكلهم. ومن الضروري هنا إقامة علاقات عمل بين وكالات المعونة والتنمية الدولية والهياكل والجهات المحلية و/أو الوطنية في مرحلة مبكرة قدر الإمكان. وهناك بعض المواقف التي لا يكون فيها ذلك النهج ممكناً أو مستحباً، عندما تعتزم الحكومات إيذاء النازحين الداخليين أو حتى القضاء عليهم فتعمد إلى تحويل المساعدات الإنسانية إلى الأغراض العسكرية. إلا أن الجهود المبكرة الرامية إلى التغلب على عدم الثقة وعلى مشاعر العداوة تجاه النازحين على المستوى المحلي، وإلى بدء العمل متى دعت الضرورة في المناطق التي لا تسيطر عليها الحكومة، يمكن أن تؤدي إلى نتائج إيجابية مع مرور الوقت. ولا ننسى أن عملية إعادة بناء المجتمعات التي مزقتها الحروب وإعادة دمج السكان المضارين منها في المجتمع تأخذ وقتاً طويلا وتتسم بأنها عملية معقدة في أفضل الظروف. ولكن على الرغم من التوترات الحتمية واختلاف الأولويات بين الجهات المعنية، فإن الدعم الدولي يظل أمراً لا غنى عنه لبناء النسيج الاجتماعي والثقافي حتى يجد النازحون الداخليون السابقون مكاناً لهم في المجتمع الوطني.

باتريشيا فايس فاجن زميلة باحثة بمعهد الهجرة الدولية في جامعة جورج تاون.
البريد الإلكتروني:
pfw@georgetown.edu

١ لا تتضمن الأمثلة المذكورة هنا مناقشة النزوح القسري كما في مراكز إعادة تجميع السكان التي أنشأتها حكومة بوروندي.

٢ «مشروع دراسة حالة سريلانكا»، جزء ١١١، مخطوطة غير منشورة، مشروع الهجرة القسرية ونظم المعونة الإنسانية برعاية مؤسسة مكارثر ٢٠٠١.

٣ خطة عمل الجهود الإنسانية الصادرة عن الأمم المتحدة ٢٠٠٢-٢٠٠٣، بتاريخ ٢٧ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٢. انظر الموقع التالي: www.reliefweb.in، ثم اختر Colombia، وقم بتحميل الوثيقة 14.2.03 doc.

دور الحماية في إنهاء النزوح

بقلم: روبرتا كوهين

اندلع العنف في طاجيكستان في عام ١٩٩٣ عندما بدأ عشرات الآلاف من النازحين الداخليين واللاجئين في العودة إلى ديارهم؛ ففي كثير من القرى وجد العائدون الجدد بيوتهم وقد سكنها آخرون، أو راحوا ضحية الاعتداءات البدنية التي أثارتها مشاعر العداوة العرقية. ووردت أنباء عن مقتل واختفاء العشرات، ولم يؤد توقيع اتفاق لوقف إطلاق النار في عام ١٩٩٤ في ذاته إلى خلق بيئة آمنة للعودة. فكان من اللازم على المجتمع الدولي والسلطات المحلية التدخل لجعل العودة آمنة ومجدية.

وكان لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين دور مشهود في هذا الصدد تمثل في وضع برنامج لرصد أوضاع حقوق الإنسان، أعد خصيصا مع مراعاة أن نقل الناس للعودة لديارهم وتوزيع مواد بناء المأوى في المناخ المتقلب في طاجيكستان لا يكفي في ذاته لخلق بيئة آمنة ومنع المزيد من النزوح. فقامت المفوضية بنشر العاملين الميدانيين التابعين لها في مناطق العودة لرصد الظروف القائمة فيها والتوسط لدى السلطات في حالة حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان أو وجود مخاطر تهدد السلامة الشخصية. وقام العاملون الميدانيون التابعون للمفوضية بالتحقيق في بلاغات القتل العمد والاختفاء والاغتصاب والتحرش لأن الكثيرين من العائدين كانوا لا يثقون في السلطات المحلية وغالباً ما كانوا يبلغون عن هذه الجرائم إلى مكتب المفوضية أولا. ثم قام العاملون الميدانيون باصطحاب الضحايا إلى المكاتب الحكومية المحلية ضمانا لعقد جلسة استماع كاملة وعادلة. كما توسط العاملون بالمفوضية لدى السلطات لمساعدة العائدين على استرداد بيوتهم. واستجابت السلطات المحلية لدور المفوضية ولم تقع حوادث انتقام ضد العاملين بها. وطبقا لما جاء في أحد التقييمات المعنية بهذه التجربة، فإن «وجود المفوضية على مدار ساعات اليوم الأربع والعشرين» في مناطق العودة ودورها «المحايد» كان بمثابة «عامل استقرار»، شجع على عدم تفجر العنف في المجتمع المحلي من جديد، وقلل من عدد الحالات المحتاجة إلى الحماية.[1] وقد شعر النازحون الداخليون واللاجئون بمزيد من الاطمئنان بشأن العودة إلى ديارهم وبمزيد من الثقة في البقاء فور رجوعهم.

إن ما حدث في طاجيكستان فيما بين عامي ١٩٩٣ و١٩٩٦ ينطوي على عبرة تفيد في بحث مسألة توقيت انتهاء النزوح، إذ يبين أنه حتى في البلدان التي تنتهي فيها الصراعات بصورة رسمية، تبقى العداوات المستمرة بين الأفراد أو الجماعات مصدرا للخطر الذي يهدد عملية العودة ويحول دون انتهاء النزوح. بل إن التوتر المجتمعي قد يشتد في مرحلة ما بعد الصراع، خصوصا إذا ما عاد النازحون ليجدوا ديارهم وأراضيهم وممتلكاتهم الشخصية وقد استولى عليها آخرون، مع عدم وجود أي جهاز قضائي قائم لفض المنازعات. وبالإضافة إلى ذلك، ففي البلدان التي ارتكبت فيها انتهاكات شديدة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني قد تكون هناك حسابات معلقة دون تسوية في القرى والمدن في شتى أنحاء البلاد، وقد يصبح العائدون مستهدفين في هذا السياق.

كما تبين تجربة طاجيكستان أن احتمالات العودة الآمنة الناجحة تتزايد عندما تخوَل واجبات معينة متعلقة بالحماية وحقوق الإنسان للعاملين الميدانيين الذين يتمتعون بالمهارات المطلوبة والمنتشرين في مناطق العودة المختلفة. وكان العاملون بمفوضية الأمم المتحدة في طاجيكستان يتميزون بإتقانهم اللغة الفارسية أو الروسية وبالخبرة الواسعة في الاتحاد السوفيتي السابق، والبعض منهم يتمتع بخلفية قانونية تجعلهم حجة في التعامل مع المسؤولين المحليين والمسؤولين عن إنفاذ القانون والمحاكم. كما يتمتع البعض منهم بمهارات تفاوضية تسهم في تخفيف حدة التوتر وتقليص خطر العنف ضد العائدين. وقد نجح فريق المفوضية في بناء علاقات عمل وثيقة مع بعثة المراقبين العسكريين التابعة للأمم المتحدة إلى طاجيكستان. وأخيراً، لم يكتف الفريق بالمغادرة عند انتهاء مهمته، بل مهد الطريق لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا لمتابعة دوره في رصد أوضاع حقوق الإنسان، الأمر الذي يضمن استمرار الحماية للسكان.

مثل هذه الجهود بطبيعة الحال لا تكلل دائما بالنجاح بهذا القدر نفسه في كل مكان. ففي رواندا على سبيل المثال، تم نشر ١٢٠ من

العاملين في مجال حقوق الإنسان التابعين لمفوضية حقوق الإنسان في ١٩٩٤-١٩٩٥ للعمل على تحقيق قدر مناسب من الأمن الذي يتيح عودة الهوتو والتوتسي بعد مذبحة الإبادة التي شهدتها رواندا. لكن الكثيرين منهم كانت تنقصهم الخبرة، ولم يتلقوا التدريب الكافي، وحدث تأخير كبير في إيفادهم من العاصمة إلى مناطق العودة. وقد وصف رئيس مفوضية حقوق الإنسان بنفسه هذه العملية بأنها «فشل لوجستي». إلا أن مفوضية حقوق الإنسان تمكنت إلى حد كبير من قلب الموازين، فتم تعيين أحد العاملين من ذوي الخبرة ليكون مسؤولا عن إدارة العملية، وتم نشر العاملين المتخصصين في شؤون حقوق الإنسان في شتى أنحاء رواندا، وتم بناء علاقات مشاركة فعالة مع مفوضية شؤون اللاجئين وبعثة المراقبين العسكريين التابعة للأمم المتحدة إلى رواندا. وفي نهاية الأمر، تمكنت العملية الميدانية لحقوق الإنسان في رواندا من رصد الظروف القائمة في مناطق العودة بمزيد من الفعالية، ودعوة السلطات المحلية إلى تلبية احتياجات النازحين، والإسهام إجمالاً في تحقيق الأمن في مناطق العودة.

تكرر حدوث النزوح

أدى فشل المجتمع الدولي في خلق البيئة الآمنة في أفغانستان اليوم وتوفير الحماية للعائدين إلى تعثر عملية العودة. فالنزوح الآن أبعد ما يكون عن الانتهاء، ويتكرر حدوثه في شتى أنحاء أفغانستان. وقد تحولت أعداد كبيرة من اللاجئين الأفغان العائدين من الخارج بعد وقت طويل قضوه في المنفى إلى نازحين داخليين، وبدأ آخرون في الرجوع إلى باكستان. وبات الأفغان الذي يعتبرون أصلاً نازحين داخليين يتعرضون للتشريد للمرة الثانية أو الثالثة. وتكدس حوالي ٤٠٪ من العائدين إلى أفغانستان حتى الآن، وعددهم مليونان، في كابول وحيرات وغيرهما من المدن لأنهم لا يستطيعون أن يجدوا الأمان وفرص العمل بما يكفيهم في مناطقهم الأصلية. وفي حالة الأفراد المنتمين عرقيا إلى الباشتون امتنع عشرات الآلاف عن العودة إلى الشمال لأنهم يخشون النزاعات المحلية بين الميليشيات المتناحرة أو الانتقام من جانب الأوزبك وغيرهم من الطوائف العرقية؛ نظرا لارتباط الباشتون بنظام طالبان المخلوع سواء أكان هذا الارتباط حقيقيا أو وهميا.[٢]

وعلى الرغم من أن مفوضية شؤون اللاجئين ساعدت على إنشاء لجنة مؤلفة من الحكومة المركزية والسلطات المحلية للنظر في المزاعم الخاصة بالتحرش ومصادرة الأراضي في الشمال، فإن العاملين في مجال الإغاثة وجدوا أنه من العسير مساعدة الناس على العودة إلى قراهم ومدنهم في أجزاء مختلفة من أفغانستان. وفيما بين شهري يناير/كانون الثاني وأغسطس/آب ٢٠٠٢، سجلت الأمم المتحدة أكثر من ٧٠ «حادث» عنف ضد وكالات الإغاثة والعاملين بها، من بينها حوادث اغتصاب ونهب وإطلاق النار على مركبات الأمم المتحدة.[٣] ومما يسهم في زيادة العنف أن قوة المساعدة الأمنية الدولية التي تعمل بتفويض من الأمم المتحدة لم يتم نشرها إلا في العاصمة الأفغانية فقط. وقد عارضت الولايات المتحدة توسيع هذه القوة، الأمر الذي نجم عنه قصرها على ٤٥٠٠ جندي، وقصر صلاحياتها على حماية الحكومة فقط. وقرب نهاية عام ٢٠٠٢، أصدرت الولايات المتحدة تعليمات لقواتها الخاصة وأخصائييها في مجال الشؤون المدنية للانتقال من العمليات المقصورة على مكافحة الإرهاب إلى العمل مع الجنود الأفغان المدربين حديثا لنزع فتيل الصراعات المحلية، وتخفيف حدة القتال الطائفي والمساعدة في بناء الطرق والمدارس وغير ذلك من مشروعات التنمية. إلا أن بارونات الحرب والميليشيات لا زالوا يسيطرون على بقاع كبيرة من أفغانستان.

كما تتعطل العودة أيضا بسبب البطء المفرط في الجهود الدولية لإزالة الألغام الأرضية وغيرها من القذائف غير المنفجرة التي تغطي أكثر من ٧٠٠ كيلومتر مربع في أفغانستان. ويلاحظ أن انتشار وباء الألغام الأرضية ليس مقصورا على أفغانستان وحدها، ففي موزمبيق أدت الألغام إلى مقتل أكثر من ١٠ آلاف نازح في سياق برنامج العودة والانتقال للاستقرار في أماكن جديدة.[٤] وفي أنغولا تعرقل الألغام توصيل المعونات الإنسانية إلى العائدين، وتعطل البرامج الزراعية المطلوبة لإنجاح عملية العودة. وفي عام ٢٠٠١ كان ٧٥٪ ممن لقوا حتفهم في أنغولا بسبب انفجار الألغام وأنواع الذخائر الأخرى، وعددهم ٦٦٠ شخصا، من النازحين الداخليين.[٥] وتتميز برامج إزالة الألغام بارتفاع تكلفتها، لكنها ضرورية لتعزيز الأمن في مناطق العودة. كما تعد برامج التوعية بالألغام مهمة أيضا لتحذير العائدين من الأماكن التي قد تكون مزروعة بالألغام والتعرف على كيفية تفاديها. وفي الوقت نفسه، كشفت دراسة جديدة عن أن المعدات المستخدمة حاليا للكشف عن الألغام لا يمكن الاعتماد عليها إلى حد كبير، وأشارت الدراسة إلى أنه إذا لم يتم توجيه الاهتمام إلى تصميم معدات جديدة، فقد تستغرق عملية إزالة جميع الألغام الأرضية المزروعة حول العالم حوالي نصف قرن من الزمان.[٦]

الجهود الدولية

بينما توجد عوامل كثيرة تحدد إمكانية انتهاء النزوح وتوقيت الانتهاء، فإن رفع مستوى مشاركة العاملين الميدانيين في مجال الإغاثة وحقوق الإنسان في عملية العودة وسيلة لزيادة الاهتمام بقضية الحماية وتحقيق العودة الآمنة. ولكن بصفة عامة لا توجد ترتيبات دولية قابلة للتنبؤ في هذا الصدد. وتعمل مفوضية شؤون اللاجئين في سريلانكا بالتعاون مع الحكومة حاليا على تحديد المشاكل التي تحتاج إلى التعامل معها لتحقيق العودة الآمنة لمئات الآلاف من النازحين الداخليين واللاجئين، ومن بينها رد الأملاك العقارية أو التعويض عنها، وإنشاء نظم قانونية وإدارية وشرطية تخلو من التمييز في مناطق العودة، وإصدار وثائق الهوية، والإسراع في إزالة الألغام الأرضية، والقيام بجهود خاصة لتعزيز حماية النساء والأطفال الذين يظلون عرضة للانتهاكات بعد العودة.

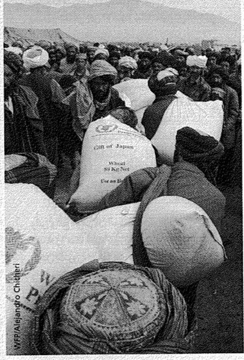
ولكن في أنغولا التي يوجد بها أكثر من أربعة ملايين نازح داخلي، نجد أن مسؤولية حماية العائدين لا تستند إلى أرض صلبة كما في سريلانكا. ففي بادئ الأمر وضعت مفوضية شؤون اللاجئين خطة طموحة مدتها سنتين تشتمل على إنشاء فرق للحماية المتنقلة وشبكات الحماية المؤلفة من المنظمات غير الحكومية، لكن الحكومات المانحة رفضت تمويل الخطة على أساس أن المفوضية يجب أن تقتصر على اللاجئين، وأن المنظمات الأخرى الموجودة على أرض الواقع يجب أن تكون قادرة على القيام بهذه الأنشطة.[٧] ونتيجة لذلك أصبحت المفوضية لا تساعد إلا النازحين الداخليين العائدين الذين اختلطوا باللاجئين، بينما لا توجد منظمة أخرى لديها القدرة على تولي مسؤولية حماية العائدين من النازحين الداخليين. ويلاحظ أن إدارة حقوق الإنسان في بعثة الأمم المتحدة إلى أنغولا، التي تتبع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، يقتصر وجودها على العاصمة وعلى ثلاثة من المقاطعات الأنغولية، وتركز إلى حد كبير على بناء القدرات لصالح الحكومة. وعلى الرغم من أن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية هيئة تنسيقية لا تنفيذية، فقد سعى إلى رصد الظروف القائمة في كل المقاطعات الأنغولية الثمانية عشر، وإلى إقامة لجان إقليمية مختصة بالحماية. لكن العاملين الميدانين بالمكتب عددهم محدود، ويضطرون إلى التركيز أساسا على التنسيق، وخبرتهم قليلة بالعمل في مجال الحماية وحقوق الإنسان. وفي هذه الأثناء نجد أن المنظمة الدولية للاجئين تقول إن النازحين الداخليين الذي يفتقرون إلى الأمن أو دوام الظروف المعيشية الملائمة في قراهم الأصلية أو المناطق الجديدة التي استقروا فيها بدأوا يتركون هذه المناطق بحثا عن ظروف أفضل في مكان آخر.[٨]

وفيما يتعلق بالحماية، نجد أن هناك عددا محدودا من المنظمات التي يمكن التوجه إليها في أوضاع ما بعد الصراع. فمن المتوقع أن ترحل الهيئة الدولية للصليب الأحمر، وهي الوكالة الأولى المسؤولة عن الحماية، بعد الصراع وذلك حسب ما تمليه اختصاصاتها.

أما الأعمال الانتقامية في مراحل ما بعد الصراع والقتل بدافع التشفي وغير ذلك من صور العنف فلا تدرج عموما تحت اتفاقيات جنيف. وقد أصبحت مفوضية شؤون اللاجئين أقل انشغالا بشؤون النازحين الداخليين في سياق برامج العودة، بسبب العجز المالي الذي تعاني منه والرؤية المقيِّدة التي طرحت مؤخرا تفسيرا لاختصاصاتها. أما مفوضية حقوق الإنسان من ناحيتها فتتجنب إلى حد كبير العمليات الميدانية التي تشتمل على حماية النازحين الداخليين بصورة مباشرة منذ أن نفذت العملية واسعة النطاق في رواندا في منتصف التسعينيات من القرن العشرين. ولا تزال المفوضية تعاني من نقص شديد في الموارد، ومن المحاولات السياسية المتعمدة من جانب الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لتقليص دورها.

هذا الموقف أساسا يضع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في وضع يفرض عليه محاولة الجمع بين اللاعبين الموجودين على أرض الواقع مهما كانوا، لكي يتولوا مسؤولية الحماية بالمشاركة فيما بينهم جميعا. ولذلك تعمل الوحدة الجديدة المختصة بالنازحين الداخليين في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بهمة على تعزيز «ائتلافات الحماية». وإذا كان المكتب باستطاعته أن يشجع منظمات أخرى على المشاركة أو على نشر مستشاريها المتخصصين في شؤون النازحين الداخليين، فإن النتيجة في بعض الأحيان تكون مزيجا عشوائيا من المنظمات التي لا يتمتع بعضها بأي خبرة في مجال الحماية أو حقوق الإنسان.

ومن طرق سد هذه الفجوة أن تقوم الهيئة الدولية للصليب الأحمر والحكومات المانحة التي تدعم جهودها بالنظر فيما إذا كان من الممكن للصليب الأحمر أن يتولى دورا في حماية النازحين الداخليين وغيرهم من المدنيين في أثناء مرحلة العودة والاندماج من جديد مع المجتمع. ومن السبل الأخرى العمل على رفع التزام مفوضية شؤون اللاجئين ومفوضية حقوق الإنسان التي ينبغي تشجيع رئيسها سيرجيو فييرا ديميلو على أن تتولى مفوضيته دورا أكبر على صعيد المشاركة الميدانية في عمليات العودة. ويجب أيضا الاهتمام بتعزيز المشاركة مع المنظمات غير الحكومية، فنجد مثلا أن منظمة ألوية السلام الدولية قد اصطحبت النازحين مباشرة في عودتهم إلى مدنهم وقراهم في كولومبيا التي مزقتها النزاعات. وفي الاتحاد الروسي أوفدت المنظمات المحلية غير الحكومية عامليها إلى مخيمات النازحين الداخليين في إنجوشيا في محاولة لمنع العودة القسرية إلى الشيشان. كما اتخذ مركز أونري ديونان، الذي يقع مقره في جنيف، مبادرة لتشكيل فريق من «راصدي السلام» في آتشه بإندونيسيا لاصطحاب أكثر من ٢٥٠٠ من النازحين في عودتهم إلى ديارهم بعد المحادثات التي جرت بين الحكومة وحركة آتشه الحرة. كما يمكن أن تلعب المنظمات الإقليمية أيضا دور الشريك الفعال، ففي طاجيكستان كانت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا هي التي تسلمت من مفوضية شؤون اللاجئين مهمة رصد الأمن وأوضاع حقوق الإنسان للنازحين الداخليين العائدين. وفي البوسنة، أرسلت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عدة مئات من العاملين بها لرصد أوضاع حقوق الإنسان في ظل اتفاق ديتون، بما في ذلك حرية الحركة وحق النازحين في استرداد أملاكهم العقارية أو الحصول على تعويضات عنها.



مجموعة من النازحين الداخليين المضارين من الجفاف في مسلاخ في أفغانستان وهم يتلقون المعونات الغذائية في عام ٢٠٠٢.

وتكمن الصعوبة الرئيسية في الوقت الحاضر في أنه مع كل طارئ جديد متعلق بالأوضاع الإنسانية أو بحقوق الإنسان لا يعرف أحد ما هي المنظمة أو مجموعة المنظمات التي ستتولى تعزيز الأمن خلال عودة النازحين الداخليين. وقد طرح معهد دراسات الهجرة الدولية بجامعة جورج تاون فكرة إنشاء مفوضية للهجرة القسرية كوسيلة لسد الثغرات القائمة في النظام الدولي. واقترح آخرون إنشاء قوة احتياطية من المتخصصين في شؤون الحماية، للتعامل مع الطوارئ وتداعياتها، على أن تشكل هذه القوة من وحدات الشرطة والأمن ومن منظمات الإغاثة الإنسانية وحقوق الإنسان والخبراء الأمنيين، لتقديم لمشورة الفنية للعاملين على أرض الواقع ولنشر العاملين لتولي مسؤوليات الحماية أيضا.

خاتمة

من الواضح أن إنهاء النزوح يتطلب مزيدا من الالتزام الدولي بإدراج الاهتمامات المتعلقة بحقوق الإنسان وقضايا الحماية في إجراءات العودة، والتأكد من أن المنظمات العاملة على أرض الواقع تتمتع بالخبرة والتدريب والموارد اللازمة للقيام بمثل هذه الأنشطة. كما يتطلب الالتزام بتقديم الدعم على المدى الطويل لاستعادة المجتمع المدني والنظم الانتخابية والمؤسسات القضائية التي يمكن أن تحل النزاعات المتعلقة بالملكية العقارية والأراضي، واستعادة سبل استيفاء السلامة الإجرائية اللازمة لضمان حقوق الإنسان. ومن المحبذ جدا في هذا الصدد إيلاء مزيد من التقدير للنظرة القائلة بأن إعادة البناء في مرحلة ما بعد الصراع يجب ألا تقتصر على إعادة بناء البنية الأساسية المادية فحسب، ولكنها يجب أن تشمل أيضا استعادة إطار الحكم بما في ذلك التحول الديمقراطي والعدالة الاجتماعية واحترام حقوق الإنسان. لكن بواعث القلق المتعلقة بالحماية وحقوق الإنسان لا زالت تأتي في المرتبة الثانية غالبا، ولا زال التعامل معها أمرا عشوائيا إلى حد كبير. وفي بعض الحالات يسهم تضارب الاختصاصات بين المنظمات والآراء العتيقة حول «الصلاحيات» في زيادة الشعور بالقلق والتردد، إلى جانب رغبة المجتمع الدولي نفسه في «اللعب الآمن» عن طريق قصر أنشطته على توفير الغذاء والدواء والمأوى. أما عندما ندرك أن تعزيز الأمن الشخصي وتعزيز حقوق الإنسان للعائدين إلى ديارهم أمران مهمان بنفس القدر، فعندئذ فقط يمكن القول بأننا عثرنا حقا على حل لمشكلة إنهاء النزوح.

روبرتا كوهين المديرة المساعدة لمشروع النزوح الداخلي التابع لمؤسسة بروكنجز وكلية الدراسات الدولية العليا، والمؤلفة المشاركة في كتاب «جموع تفر: الأزمة العالمية للنزوح الداخلي» (بروكنجز، ١٩٩٨). البريد الإلكتروني:
rcohen@brookings.edu

١ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تقرير عن تصفية عمليات المفوضية في طاجيكستان، فبراير/شباط ١٩٩٥، و«طاجيكستان: ثبت بالدروس المستفادة»، ١٥ أبريل/نيسان ١٩٩٦.

٢ «أخبار النازحين الداخليين»، المشروع العالمي للنازحين الداخلين، ١٢ فبراير/شباط ٢٠٠٣.

٣ الملامح القطرية لأفغانستان، المجلس النرويجي للاجئين، قاعدة المعلومات العالمية الخاصة بالنازحين الداخليين، ٢٦ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٢.

٤ ج. بورجن، «الترتيبات المؤسسية للنازحين الداخليين»، المجلس النرويجي للاجئين، ١٩٩٥، ص ١٨.

٥ منظمة هيومن رايتس واتش، أنغولا، التقرير العالمي لعام ٢٠٠٣.

٦ مؤسسة راند، ج. مكدونالد وآخرون، «بدائل للكشف عن الألغام الأرضية»، ٢٠٠٣.

٧ ر. كوهين، «ضعف الدعم الأمريكي يهدد جموع النازحين الداخليين بأنغولا»، شبكة اللاجئين الأفريقيين، مارس/آذار ٢٠٠٢.

٨ مقابلة مع فيرونيكا مارتين، المنظمة الدولية للاجئين، ٢١ فبراير/شباط ٢٠٠٣.

السؤال الذي لا يطرح: متى ينتهي النزوح؟

بقلم: مايكل سيرنيا

من الأقوال المأثورة أن «قطرة واحدة من الماء تعكس كل ما في المحيط». والسؤال البسيط الذي يقول «متى ينتهي النزوح؟» يكمن وراءه خضم يموج بقضايا النزوح. وقد يبدو هذا السؤال بسيطاً ولكن ليس كذلك، فالحقيقة أنه يكشف عن عمق وطول مسلسل كامل من النزوح والتهجير على غير رغبة من النازحين.

ويختلف نزوح السكان حسب السبب والمضمون والطريقة التي يتطور بها والطريقة التي ينتهي بها. ومن ثم فإن الإجابات الخاصة «بالنهاية» لا بد أن تتفاوت تبعاً للسبب الأصلي للنزوح غير الطوعي – الذي قد يكون حرباً أو كارثة طبيعية أو مشروعاً تنموياً ضرورياً. وتشير هذه المقالة إلى انتهاء نوع واحد من أنواع النزوح وهو النزوح الناجم عن مشروعات القطاع العام الرامية إلى إقامة بنية أساسية جديدة أو بناء مصانع أو تشييد طرق سريعة أو إنجاز أي عمليات تنمية أخرى ضرورية.

ونظراً لأن النزوح في هذه الحالات يكون متعمداً ومخططاً له بصورة مسبقة، فمن المنطقي أيضاً أن تتحدد «نهايته» مسبقاً وفي إطار الخطة نفسها. ولكن من باب المفارقة أن هذه الخطط لا تحدد إلا بداية النزوح فحسب متناسية نهايته الزمنية. فما هو السبب في هذا التناقض؟

تعتبر خطط العمل الخاصة بالتهجير أدوات هامة تتضمن العديد من النصوص التي لا غنى عنها لحماية النازحين. ويمثل وضع هذه الخطط كأدوات حماية لازمة في مشروعات التنمية تطورا كبيرا بالمقارنة بالمناهج غير المنظمة التي شهدتها فترة ما قبل عام ١٩٨٠. ولكن من المدهش أنه على الرغم من التفصيل الدقيق الذي يميز إعداد هذه الخطط، فإنها لا تشير إلا إلى توقيت بداية النزوح، دون أن تشير إلى نهايته. وباختصار يمكن القول بأن التساؤل المتعلق بتوقيت انتهاء حالة النزوح لا يطرح أبداً، ولا تقدم إجابة عليه. لكنه سؤال جوهري يجب أن يسأل، كما يجب إدراجه في التخطيط والإجابة عليه.

ولكن قبل السؤال عن النهاية، هناك سؤال آخر خادع يحتاج إلى توضيح، وهو متى يبدأ النزوح؟

يشيع الافتراض بأن النزوح «يبدأ» عندما يضطر الناس إلى الانتقال بأنفسهم بعيداً عن المكان الذي يعيشون فيه. وهذا الافتراض لا يصدق إلا على حالة النزوح الناجم عن الكوارث الطبيعية أو الحروب، حيث يبدأ النزوح السكاني بصورة مفاجئة ويضطر الناس للفرار على الفور. ولكن في حالات النزوح المترتبة على مشروعات التنمية، فإن **«النزوح» غالبا ما يبدأ قبل الانتقال المادي الفعلي للناس** بوقت طويل، إذ إن ظهور الآثار الاقتصادية لنزع الملكية غالبا ما تسبق الانتقال الفعلي للسكان.

وفي واقع الأمر أن المشروعات التي تتم فيها مصادرة مساحات كبيرة من الأراضي تنفيذاً «لحق المرور» – كما في حالة السدود والخزانات والطرق السريعة والمناجم إلخ – يتم فيها اتخاذ القرار بالاستيلاء على الأراضي قبل نقل السكان منها بوقت طويل. وينطبق على هذه الحالات المبدأ القانوني المعروف «بحق الاستملاك للمنفعة العامة»، وتظهر من الناحية القانونية فئة جديدة من النازحين بسبب عمليات التنمية نتيجة لتنفيذ قرار نزع الملكية. ويؤدي هذا القرار إلى إخطار الجمهور بشكل قانوني بحدود المنطقة المعنية ويترتب على ذلك تحديد تاريخ «استقطاع» هذه المنطقة وحظر قانوني على الإنشاءات الجديدة والاستثمارات الجديدة في المناطق المتأثرة بالقرار، تفاديا لتزايد تكاليف التعويض. وهذا ما يؤدي بدوره إلى حالة من الركود – الذي يترتب عليه انخفاض أسعار الأراضي وتوقف عمليات تشييد المساكن والمشروعات وتجميد الاستثمارات العامة المخصصة للتوسع في الخدمات العامة، إلخ. ويبدأ السكان المنتظر نزوحهم في المعاناة من النتائج الاقتصادية الضارة قبل النزوح بوقت طويل، وقد تستمر هذه الفترة من «المصيبة» السابقة على المشروع لسنوات عديدة، حتى يبدأ المشروع بالفعل. وتلك هي السنوات التي يظهر فيه الوجه القبيح للوقوع النسبي في دائرة الفقر.

لذلك فإن الاعتراف «بالبداية» الحقيقية للنزوح الناجم عن التنمية لا يقل جدوى عن التساؤل عن «نهايته». وفي ضوء الملاحظات التجريبية والتحليلات الاجتماعية ينبغي تعديل المقولات التقليدية عن «بداية» النزوح، إذ إن ساعة النزوح تبدأ في واقع الأمر قبل الوقت الذي يعتقد الكثيرون أنه نقطة بداية النزوح.

معايير تحديد نهاية النزوح: أهداف السياسات

لنرجع الآن إلى السؤال الأصلي ولنتناول ما خلصنا إليه من أن خطط العمل الخاصة بالتهجير تميل عموماً إلى تفادي هذا السؤال الصريح والإجابة عليه. إن هذه الخطط لا «تخطط» صراحة توقيتا مستهدفا لإنهاء النزوح، على الرغم من أن المشروعات يجب أن تخطط لجميع مكوناتها الأخرى. ويلاحظ أن المعلومات المتاحة عند وضع خطط العمل الخاصة بالتهجير معلومات وافرة، منها ما يتصل بظروف المشروع وخواص المنطقة والمدخلات والخيارات والنواتج المتوقعة، إلخ. أي أن هذه الخطط تكون في وضع يسمح لها بوضع معيار زمني كهدف في إطار الفترة الزمنية للمشروع أو بعدها بمدة قصيرة، إلا أن هذا لا يحدث في الشكل الحالي لخطط العمل الخاصة بالتهجير. ولنتناول الآن عنصرين محددين في هذا السياق، وهما **معايير** تحديد نهاية حالة النزوح **والقياسات** المستخدمة للتأكد من تلبية هذه المعايير.

ثمة اتفاق متزايد في الآراء بين الباحثين المتخصصين في النزوح الداخلي حول ضرورة وجود معايير محددة لتحديد توقيت انتهاء النزوح بالنسبة للجماعات المختلفة من النازحين الداخليين. وتتفاوت هذه المعايير تفاوتا واضحا تبعا لسبب النزوح ومضمونه ونوعيته بالنسبة للفئات الفرعية المختلفة من النازحين الداخليين. أما بالنسبة للاجئين فقد تم منذ وقت طويل وضع «معايير انتهاء» صريحة تحدد متى ينتهي وضعهم كلاجئين، وذلك في اتفاقية ١٩٥١ للاجئين. وفي حالة بعض الفئات الفرعية للنازحين الداخليين (بسبب الصراعات على سبيل المثال) تكون المشاكل معقدة وخاضعة للمراجعة مع وجود

اختلاف في وجهات النظر المعبر عنها في هذا الصدد، أما بالنسبة لفئة النازحين بسبب مشروعات التنمية فقد يكون من الأسهل تحديد هذه المعايير.

وفي إطار هذه المناقشة أود أن أطرح فكرتين عن كيفية تحديد انتهاء النزوح بالنسبة للفئة الفرعية الكبيرة من النازحين بسبب مشروعات التنمية.

أولا، يجب أن ينبع معيار تحديد انتهاء النزوح من سياسة تحدد هدف التهجير غير الطوعي الناجم عن مشروعات التنمية. فإذا كان النزوح مترتبا على سياسة متعمدة وكان له سند قانوني، فإن نهاية النزوح يجب أن تكون نابعة بنفس القدر من هذه السياسة ومحددة على أساسها.

ثانيا، في ضوء هذا المعيار ينتهي النزوح عند تحقيق هدف السياسة – أي عندما يحقق النازحون مستوى معيشيا أفضل من مستويات المعيشة السابقة على نزوحهم، أو عندما يستعيدون المستوى الموازي لمستويات ما قبل المشروع (بالإضافة إلى النمو غير المقترن بالمشروع) (وذلك حسبما يقضي الحد الأدنى من التحوط المثير للجدل في إطار بعض السياسات الحالية).
فسياسات التهجير الحالية الخاصة بوكالات المعونة التنموية الكبرى، الثنائية منها أو متعددة الأطراف، تحدد بوضوح الهدف الأساسي لسياساتها الخاصة بالتهجير غير الطوعي على أنه «تحسين سبل المعيشة أو على الأقل استعادتها».
هاتان الفكرتان، باعتبارهما إجابة على السؤال المشروع «متى ينتهي النزوح؟» توحيان أيضا بوجود صلة وثيقة بين المعايير والقياسات. فالمعايير التي لا يمكن قياسها عديمة الجدوى، وعلى العكس من ذلك لو لم تستخدم القياسات فإن المعايير النظرية وحدها تغدو بلا فائدة تذكر.

الممارسة في مقابل السياسات

ماذا نستشف من الممارسات الحالية؟ من الناحية الزمنية يمر مسلسل النزوح والتهجير عبر ثلاثة مراحل أساسية: ١) نزع الملكية/النزوح، ٢) وعملية النقل من المكان القديم إلى المكان الجديد، ٣) والاستقرار في المكان الجديد وإعادة بناء الحياة مرة أخرى. ويلاحظ أن العملية التي تبدأ بقرار نزع ملكية الأراضي والنزوح الفعلي لا تنتهي عند المرحلة الثانية، ولكنها في الحقيقة تنتهي مع انتهاء المرحلة الثالثة – أي مع الاستقرار في مكان جديد وإعادة البناء حسبما تقضي متطلبات السياسة. وهذا ما يوضح لماذا يعد الخلط بين نهاية النزوح ونهاية مرحلة الانتقال المادي خطأ فادحا. ومع الأسف أن العديد من مسؤولي الحكومة والمخططين ومديري المشروعات لا يزالون يقعون في هذا الخلط.

ونتيجة لذلك، ينزح الكثيرون وينتقلون إلى أماكن جديدة لكنهم يظلون دون إعادة تأهيل لسنوات طويلة، وهؤلاء لم ينته النزوح بالنسبة لهم. وإذا كانت المرحلتان الأوليان من المسلسل يجب أن تتبعهما المرحلة الثالثة فوراً على المستوى النظري، فإن هذا لا يحدث غالباً في واقع الحال، حيث لا يدخل هؤلاء النازحون إلى المرحلة الثالثة. فهؤلاء المضارون لا يستقرون في مكان بصورة مستمرة، ولا ينتهي النزوح بالنسبة لهم، ويظلون نازحين، ويتردّون في هوة الفقر، ويتخلفون بصورة مزمنة عن أولئك الذين لم يتأثروا بالمشروع.

وطالما تجاهلت خطط العمل الخاصة بالتهجير معيار توقيت الانتهاء (حتى لو كان مرناً) فلن يكون هناك معلم «مخطط» في أي مشروع بعينه لقياس الأداء ومحاسبة المقصرين. وهكذا فإن ترك مسألة نهاية النزوح مفتوحة دون إخضاعها للتخطيط بطريقة ملتزمة بجدول زمني يترك النازحين في طي النسيان ويقوض مبدأ الضمانات.

ومن أهم الإحصائيات ذات الدلالة في هذا الصدد ما نستمده من الباحثين الهنود الذين خلصوا إلى أنه من بين حوالي ٢٠ مليون نازح في الهند على مدى أكثر من ٤٠ عاما انتقل ٧٥٪ منهم، أي ١٥ مليوناً، للعيش في أماكن جديدة دون إعادة تأهيلهم بحيث خرجوا من مرحلة الانتقال وهم أسوأ حالاً مما كانوا عليه قبل بداية المشروعات والنزوح.[1]

الإصلاحات الضرورية

ما هي الدلالات العملية والتنفيذية لتحديد نهاية النزوح بدقة في ضوء الأهداف الأساسية للسياسات؟

لقد دعتني النتائج التجريبية للبحوث التي أجراها العديد من الأنثروبولوجيين والجغرافيين وعلماء الاجتماع إلى صياغة «نموذج مخاطر الوقوع في الفقر وإعادة البناء»، الذي يقضي بأن التغلب على مخاطر مصادرة ممتلكات المهجرين ووقوعهم في دائرة الفقر يمثل المهمة الرئيسية في سياق عملية التهجير.[2] والمخاطر الأساسية للفقر كما يحددها هذا النموذج هي: فقد ملكية الأرض والبطالة والتشرد والتهميش ونقص الأمن الغذائي وتزايد نسبة الإصابة بالأمراض وفقد فرص التعليم وفقد فرصة الانتفاع بموارد الملكية العامة والتفسخ الاجتماعي. فإذا أخذنا بالتعريف الخاطئ للنزوح على أنه حالة تنتهي بنهاية الانتقال المادي وقبل بدء عملية إعادة البناء، فسوف يترك النازحون ليواجهوا بأنفسهم المخاطر المفروضة عليهم. وليس التعويض عن الأصول المصادرة بالحل الكامل، فقد ثبت منذ وقت طويل أنه علاج لا يكفي لمواجهة الوقوع في دائرة الفقر. وفيما يلي أطرح ثلاثة اقتراحات تفاديا للتعرض لمثل هذه المواقف:

أولاً، لا بد من إدراج تعريف سليم لنهاية النزوح الناجم عن التنمية في كل خطة عمل خاصة بالتهجير في جميع المشروعات



بعض المضارين من الإخلاء الناجم عن بناء سد سردار ساروبار على نهر نارمادا بالهند.

المعنية باعتباره هدفا متسقا مع السياسات.

ثانياً، يجب أن يكون مضمون خطة العمل الخاصة بالتهجير في حد ذاته مصمما بغرض تحقيق هذا الهدف، بطريقة قابلة للقياس تسمح بالمحاسبة في **إطار زمني معين لكل مشروع**. وهذا أيضا لا يحدث عادة الآن، باستثناء بعض المشروعات التي تحصل على مساعدات دولية طبقا لسياسات ضمان خاضعة للرصد. وعند بذل الضغط للوصول إلى **الأهداف التي تحددها السياسات** فلا بد أن يحدث تحسن في مجمل جهود التهجير السابقة. وقد حققت المشروعات التي توجهها سياسات ضمان تقدماً طيباً نحو توضيح مصير الأعداد المنتظر نزوحها توضيحا يتسم بالشفافية، الأمر الذي أدى إلى تخفيف الكثير من الآثار الضارة، لكن العديد من هذه المشروعات لا توضح بصورة تتسم بالشفافية كم من النازحين ينتهي نزوحهم وتتحسن أحوالهم مع انتهاء المشروع، وكم منهم لا يحدث لهم ذلك. ومن الأمور التي تستحق الإشادة بها في بعض الوكالات أن منظمة التعاون والتمية في المجال الاقتصادي والبنك الدولي أدرجا مسألة ضرورة إجراء بعض التقييمات ضمن مبادئهما الإرشادية الخاصة بالتهجير غير الطوعي. إلا أن هذه التقييمات لا ترتبط ارتباطا صريحا بالوصول إلى مرحلة «الختام» وإنهاء النزوح.

ولتحقيق الوعي الواضح بالنتائج يجب أن تعد خطط العمل الخاصة بالتهجير دراسة لعينة مسحية وأن تجريها في إطار تقرير اكتمال المشروع، وذلك لتحديد العناصر التالية أ) ما إذا كان النازحون قد انتهى نزوحهم من الناحية الفعلية واستردوا سبل كسب الرزق وبدأت أحوالهم تتحسن، وكم عدد هؤلاء، ب) وكم من النازحين لم ينته نزوحهم في أثناء **مدة المشروع المحدودة** ومن ثم لا يزالون بحاجة إلى المساعدة. فبدون هذه الدراسة لا يمكن للغة الضمانات أن تحدد ما إذا كانت المشروعات قد نجحت في تحقيق الهدف الأساسي لسياسة التهجير، أو ما إذا كانت هذه المشروعات تترك العملية ناقصة.

وتنص سياسة البنك الدولي الخاصة بالتهجير التي روجعت حديثا على أنه «عند انتهاء المشروع يجب على المقترض أن يجري تقييما لتحديد ما إذا كانت أهداف التهجير قد تحققت أم لا».[3] وهذه الفكرة الإيجابية تمثل خطوة في الاتجاه الصحيح، لكنها وصفية أكثر منها توجيهية، ونادرا ما توضع موضع التنفيذ. وتنص المبادئ الإرشادية لمنظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي على أن «جميع خطط التهجير... يجب أن تتضمن تاريخاً مستهدفاً لجني الفوائد المتوقعة للمهجرين ومضيفيهم».[4] ولكن مع الأسف أنه من المعروف على نطاق واسع أن وكالات المعونة الثنائية الكبرى ببلدان منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي تنفذ مبادئها الإرشادية الخاصة بالتهجير بشكل فاتر، هذا إن نفذتها أصلاً، متناسية المفهوم السليم «للتوقيت المستهدف» الذي يغيب تماما عن الأذهان.

الأمر الثالث والأخير هو احتمال أن يتوصل هذا المسح إلى أن العديد من هؤلاء النازحين لم «ينته» نزوحهم. وهنا يجب أن يتوافر للمهجرين الموارد والفرص اللازمة للمشاركة في فوائد المشروع وللتعافي الفعلي، ويجب على وكالات المشروع أن تعد التدابير اللازمة للمتابعة لمواصلة مساعدة النازحين حتى يتم إنجاز هدف السياسات. وهناك العديد من الوسائل التنفيذية التي يتم بها تحقيق ذلك على نحو قابل للقياس، وإلا فإن تعريض الناس لمزيد من المخاطر وإيقاف معونات إعادة البناء قبل انتهاء نزوحهم الاقتصادي لن يعني سوى تضخم صفوف الفقراء بمزيد من الناس الذي حل بهم الفقر حديثاً.

كنت قد بدأت هذه المقالة بالقول بأن هذا السؤال البسيط – متى ينتهي النزوح؟ – يعكس خضماً واسعاً من مشاكل النزوح. والحق أن هذا السؤال أدى بنا إلى البحث في بداية النزوح ومخاطره ومراحله وآثاره التي تجلب الفقر، والسياسات التي يمكن بها التصدي لمخاطره والمعايير والقياسات المطلوبة – كل ذلك لكي نفهم ما هي نهاية النزوح وكيف ينبغي أن تحدث؟ وهكذا فإنه سؤال صعب، لكنه مهم جداً ويستحق التفكير فيه. فالتساؤل عن «النهاية» يقودنا إلى الوضوح. لذلك يجب أن نطرح هذا السؤال الأساسي في كل حالة من حالات النزوح، وفي كل خطة عمل خاصة بالتهجير. وأهم ما في الأمر أن هذا السؤال ليس بلغز، وأن له إجابة واضحة، ولذلك فمن الضروري تحسين الممارسات الحالية حتى يتم التوصل إلى الإجابة المحددة التي تتطلبها السياسات.



عدد من القرويين المتظاهرين احتجاجاً على بناء سد سردار ساروبار على نهر نارمادا بالهند.

مايكل سيرنيا أستاذ باحث في علم الأنثروبولوجيا والشؤون الدولية بجامعة جورج واشنطن في واشنطن، وأحد كبار الاستشاريين بالبنك الدولي.
البريد الإلكتروني:
mcernea@worldbank.org

١ والتر فرنانديز، «النزوح الناجم عن التنمية في شرقي الهند»، في «من القِدم إلى الحداثة في الهند القبلية»، تحرير س. ديوب، ج ١، ١٩٩٨، المطبوعات الهندية: نيودلهي؛ و«السدود الكبيرة في الهند»، تحرير شنكار سينج وب. بانيرجي، ٢٠٠٢، المطبوعات الهندية: نيودلهي. (يقتبس فرنانديز رأي الاقتصادي فيجاي بارانجباي الذي يقدر عدد النازحين بسبب مشروعات بناء السدود في الهند بأكثر من ٢١،٦ مليون شخص).

٢ مايكل سيرنيا، «نموذج المخاطر وإعادة البناء لتهجير جموع النازحين»، ١٩٩٧، التنمية في العالم ج ٢٥، عدد ١٠، ص ١٥٦٩–١٥٨٧؛ مايكل سيرنيا، «المخاطر والضمانات وإعادة البناء: نموذج لنزوح السكان وتهجيرهم» في «المخاطر وإعادة البناء: تجارب المهجرين واللاجئين»، تحرير مايكل سيرنيا وسي ماكدويل، ٢٠٠٠، واشنطن: البنك الدولي.

٣ البنك الدولي، السياسة التنفيذية ٤-١٢: التهجير غير الطوعي، ٢٠٠١، واشنطن.

٤ منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي – لجنة معونات التنمية، مبادئ توجيهية لوكالات المعونة بخصوص النزوح غير الطوعي في مشروعات التنمية، ١٩٩٢، باريس.

بوروندي: بعيداً عن العيان، بعيداً عن البال؟

بقلم: سوزان مارتن

منذ مطلع السبعينيات من القرن العشرين أودى الصراع في بوروندي بحياة أكثر من ٢٠٠ ألف من البورونديين، وإلى فرار عدد كبير منهم إلى الخارج ونزوح عدد أكبر، بعضهم نزح نزوحاً مؤقتاً وبعضهم نزوحاً طويل الأمد.

هناك حوالي ٦٣٩ ألف لاجئ بوروندي في البلدان المجاورة إلى جانب ٢٠٠ ألف آخرين يعيشون في مستوطنات في تنزانيا منذ عام ١٩٧٢[١]. ومنذ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٢، يوجد ما يقرب من ٣٨٠ ألف نازح داخلي يعيشون في مخيمات النزوح وعدد غير معروف من الرجال والنساء والمراهقين والأطفال المنتشرين في أنحاء متفرقة من بوروندي. ويقدر مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية أن الصراع الحالي قد يتسبب في نزوح ١٠٠ ألف شخص جديد كل شهر.[٢]

في عام ١٩٩٨ بدأت مفاوضات السلام، وفي أغسطس/آب ٢٠٠٠ تم توقيع اتفاق للسلام بين معظم أطراف الصراع، ولكن ليس جميعها وهو أمر ذو دلالة هامة[٣]. ولم يتم الاتفاق على وقف إطلاق النار، على الرغم من أن المفاوضات ما زالت مستمرة للتوصل إليه، لذلك يبقى اتفاق السلام هشاً وقد ينهار في أي وقت من الأوقات، وما زال المدنيون يقعون ضحية الصراع بين الأطراف المختلفة وما زالت أعداد القتلى تتزايد. وجدير بالذكر أن كلا من قوات المتمردين والمتطرفين في صفوف العسكريين البورونديين لهم يد في الاعتداءات التي يتعرض لها المدنيون ومنظمات الإغاثة، كما أن الاضطراب والصراع الإقليمي يؤديان إلى تعقيد فرص إحلال السلام في بوروندي.

وبصفة عامة يُشار إلى ثلاث فئات من النازحين الداخليين في بوروندي - مع وجود بعض حالات التنقل بين الفئات - وهم النازحون الداخليون المقيمون في مخيمات النزوح، والنازحون الذين تم تجميعهم في تشكيلات جديدة أو مخيمات التجميع السابقة (وهي مخيمات أقيمت عندما نقل الجيش السكان المحليين لتسهيل عملياته العسكرية)، والمشتتون الذين لا يعيشون في المخيمات ولكن في الغابات والأحراش أو عند أقربائهم وأصدقائهم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بعض اللاجئين العائدين تحولوا إلى نازحين داخليين عقب العودة كما تزايد حجم أطفال الشوارع في المدن وغيرهم من جموع المشردين بسبب الصراع على الرغم من أنهم لا يدخلون في عداد النازحين الداخليين.

ويعتبر وضع النازحين الذين تم تجميعهم في المخيمات أفضل نموذج للتحديات التي تواجهها بوروندي على صعيد تحديد توقيت انتهاء النزوح. فالتجميع أداة تستخدمها الحكومة البوروندية منذ عام ١٩٩٦ عندما أجبر حوالي ٣٦٠ ألف شخص، معظمهم من قبائل الهوتو، إلى الانتقال للعيش في المخيمات وكان السبب الظاهر وراء ذلك هو حمايتهم. وقد أغلق معظم هذه المخيمات في عام ١٩٩٨، لكن الربع الأخير من عام ١٩٩٩ شهد إنشاء مخيمات التجميع من جديد، والتي أطلق عليها رسمياً اسم «مواقع الحماية». وكانت الظروف داخل المخيمات مريعة في معظم الأحوال، ولم تتمكن وكالات المعونة الإنسانية من الوصول إلى بعضها[٤]. وكان النساء والأطفال في وضع سيّء بصفة خاصة في أوقات نقص الغذاء، وفي أوقات توزيع الأغذية عندما كانوا غالباً ما ينحون جانباً، وذلك في بعض الأحيان على الرغم من جهود الوكالات القائمة بالتوزيع[٥]. كما وردت تقارير عن تعرض النساء والفتيات الصغيرات في المخيمات للاغتصاب والانتهاك الجنسي[٦].

وقد تعرضت المخيمات للإدانة بصورة تكاد تكون عالمية، وترددت دعوات واسعة لإغلاقها. وقد تم بالفعل حل معظمها في الربع الثالث من عام ٢٠٠٠، عقب الضغوط التي بذلها نيلسون مانديلا والمجتمع الدولي والمنظمات المحلية[٧]. وجاءت الضغوط الأخيرة من جماعات المتمردين الذين وضعوا مسألة إغلاق المخيمات شرطا مسبقا للاشتراك في مفاوضات السلام. وتم إغلاق المخيمات خلال فترة وجيزة من الوقت بدون الإعداد للعودة الآمنة للنازحين الذي أعيد تجميعهم. وقد أغلقت بعض المخيمات



مخيم إيواء النازحين الداخليين الهوتو في منطقة جاشيكانوا في بوروندي.

بسرعة شديدة؛ لأن السلطات كانت تريد إخلاءها بأسرع ما يمكن أحياناً، ولكن في الأغلب لأن سكان المخيمات كانوا يغادرونها فور السماح لهم بذلك، على الرغم من المخاطر والظروف التي يواجهونها.

وعندما غادر سكان هذه المخيمات مخيماتهم واجه الكثيرون منهم مأزقاً خطيراً، فقد استمر القتال بل واشتد في العديد من المناطق التي عاد إليها هؤلاء النازحون. وإذا كان المجتمع الدولي على حق عندما طالب بإغلاق المخيمات، فمن الملاحظ أن المجتمع الدولي والحكومة لم يتخذ أي منهما الاستعدادات الكافية لهذا الظرف الطارئ. فلا يزال مكان معظم النازحين الذي سبق أن أقاموا في مخيمات التجميع غير محدد، ويبدو أن الكثيرين منهم عادوا إلى ديارهم الأصلية، لكن الكثيرين يعتقد أنهم لا زالوا يعيشون في مخيمات التجميع أو على مقربة منها.

وتفتقر الحياة إلى الأمان لمن تمكنوا من العودة إلى ديارهم، فقد تعرضت بيوت الكثيرين منهم وماشيتهم إلى النهب، أو التدمير كلها أو بعضها، وفي بعض المناطق دمر نظام توزيع المياه. ولا يزال عدم الأمن الناجم عن أنشطة المتمردين و/أو الجيش يمثل تهديداً حقيقياً لكل من النازحين الذين سبق أن أقاموا في مخيمات التجميع ولمن

يودون مساعدتهم. ويشيع ورود الأنباء عن عودة النازحين الذي سبق أن أقاموا في مخيمات التجميع إلى ديارهم حيث لا يلبثون أن يضطروا إلى الفرار منها ثانية هرباً من الاعتداءات التي يشنها طرف ما من أطراف الصراع. ولم تتمكن وكالات الإغاثة التي وفرت الحد الأدنى من المساعدات المسموح بها في مخيمات التجميع عموماً من اصطحاب النازحين من مخيمات التجميع إلى ديارهم بسبب الظروف غير الآمنة.

ويعتبر الأمن هو القيد الأول على المساعدات والحماية المقدمة إلى النازحين الداخليين في بوروندي. ومع تقدم عملية السلام اشتد القتال في واقع الأمر وما زال مستمراً حتى اليوم. ونظراً لأن عمليات الإغاثة تُستهدَف بصورة مباشرة فمن الصعب جدا الوصول إلى الجموع المستضعفة. ومن الأمور التي تعوق توصيل المعونات الإنسانية إلى النازحين الداخليين وغيرهم من جموع المضارين من الحرب ضعف دور الأمم المتحدة في بوروندي، خصوصاً بعد مقتل العديد من كبار العاملين بالأمم المتحدة في عام ١٩٩٩.

إن تدهور الوضع الأمني داخل بوروندي وعدم القدرة على التنبؤ بتوقيت إحلال السلام وما سيحدث إلى أن يحل السلام تجعل ظروف عمل وكالات الإغاثة الإنسانية شديدة الصعوبة. ففي أغلب الأحيان تعجز وكالات الإغاثة عن الوصول إلى جموع النازحين بسبب الحواجز الأمنية، الأمر الذي يؤدي في واقع الحال إلى إنهاء المساعدات والحماية، لا إلى إنهاء النزوح نفسه. هكذا تعتبر بوروندي تجسيداً لأسوأ طريقة ينتهي بها النزوح كقضية تشغل المجتمع الدولي – وهي غياب النازحين عن العيان، ومن ثم غيابهم عن بال الأطراف الدولية.

سوزان مارتن أستاذة زائرة ومديرة معهد دراسات الهجرة الدولية بكلية الشؤون الخارجية بجامعة جورج تاون.
البريد الإلكتروني:
martinsf@georgetown.edu

١ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالأمم المتحدة، مناشدة جماعية مشتركة بين الوكالات من أجل بوروندي ٢٠٠٢، نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٢.
www.reliefweb.int/appeals/2003/files/bur03.pdf

٢ المجلس النرويجي للاجئين، البورونديون يفرون من الصراع المستعر، ١٢ فبراير/شباط ٢٠٠٢ (www.idpproject.org/).

٣ اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي، أروشا، ٢٨ أغسطس/آب ٢٠٠٠، الذي يشار إليه في هذا التقرير باتفاق السلام أو اتفاق أروشا للسلام.

٤ المنظمة الدولية للاجئين، مخيمات تجميع البورونديين: طوارئ إنسانية من صنع البشر، عقبة في طريق السلام، ٢٠ يناير/كانون الثاني ٢٠٠٠، وتدهور الظروف في المخيمات البوروندية تدهوراً سريعاً، الأول من مارس/آذار ٢٠٠٠؛ منظمة هيومن رايتس ووتش، إخلاء التلال: تجميع النازحين في بوروندي، هيومن رايتس ووتش، نيويورك، يوليو/تموز ٢٠٠٠ (www.hrw.org/reports/2000/burundi2/).

٥ اللجنة النسائية للاجئات والأطفال، «بعيداً عن العيان، بعيداً عن البال: الصراع والنزوح في بوروندي»، أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٠ www.womenscommission.org/pdf/bi.pdf

٦ منظمة هيومن رايتس ووتش، إخلاء التلال وتجميع النازحين في بوروندي، هيومن رايتس ووتش، نيويورك، يوليو/تموز ٢٠٠٠، ص ١٨–٢٠.

٧ انظر على سبيل المثال الانتقال القسري في بوروندي، تقرير ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بالنازحين الداخليين، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، رقم الوثيقة بالأمم المتحدة Doc. E/CN.4/2001/5/Add.1 (الخامس من مارس/آذار ٢٠٠٠).

كولومبيا: انتهاء النزوح أم انتهاء الاهتمام؟

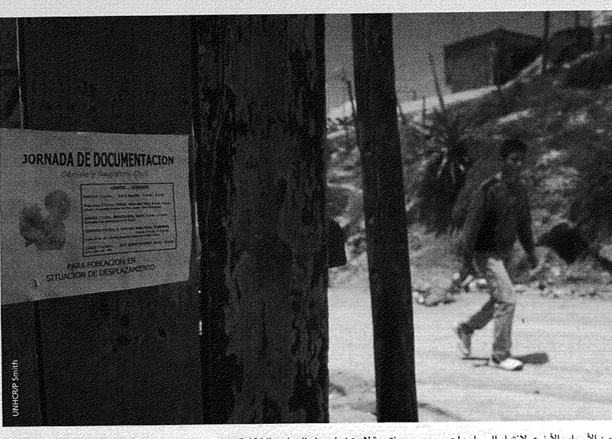
بقلم: أميليا فيرنانديز وروبرتو فيدال

UNHCR/P Smith

تتسم عملية تطوير السياسات الخاصة بالنازحين الداخليين الذين نجم نزوحهم عن العنف في كولومبيا بالتوتر القائم بين النهج الحكومي الذي يقوم على الاعتبارات العملية في المقام الأول[١]، ونهج المحكمة الدستورية الذي يدعو إلى التركيز على حقوق الإنسان انطلاقا من مقتضيات الفقه القانوني[٢].

ويرجع ذلك إلى أن اشتداد الصراع الداخلي المسلح يقيد خيار العودة تقييدا شبه تام: فالدولة لا تستطيع أن تضمن أمن السكان المدنيين، خصوصاً عندما يتعرضون لتهديد مباشر من الأطراف المسلحة التي لا تزال موجودة بالمناطق التي فر منها سكانها، ولا توجد في الوقت الحاضر أي فرصة لاندماج النازحين اندماجاً حقيقياً مع المجتمع في كولومبيا. ومن هنا فإن الحلول الخاصة بالسكان النازحين تعتمد حالياً على إمكانيات نقلهم إلى الحضر. إلا أن الحكومة تركز على برامج العودة لعدة أسباب، ١) أولاً أن تكلفة نقل السكان من المناطق الريفية للإقامة في المناطق الحضرية أعلى من تكلفة العودة وفقاً لحسابات الحكومة، ٢) وثانياً أن الحكومة المحلية لا ترغب في استقبال النازحين: لأنها تربط بينهم وبين الجماعات المسلحة وارتفاع معدل التوتر الاجتماعي وتهميش سكان الحضر، ٣) وثالثاً أن العودة يمكن أن تعد وسيلة من وسائل تعزيز سيطرة الحكومة على المناطق المتنازع عليها.

وفي إطار النظام الحكومي لدعم النازحين، تم إنشاء آلية لتسجيل المعلومات تقضي بضرورة تسجيل السكان كشرط لانتفاعهم بالخدمات التي توفرها الدولة. وعلى الرغم من أن المحكمة الدستورية قررت أن النزوح حقيقة موضوعية وأن وظيفة عملية التسجيل وظيفة إعلانية فحسب، فإن تسجيل النازحين يمثل شرطاً ضرورياً للحصول على الدعم الحكومي. ومن ثم فإن النزوح ينتهي من الناحية الرسمية على الأقل عند شطب المرء من سجلات الدولة.



في «يوم التوثيق» في كوبداد بوليفار تعتزم وحدة التسجيل المتنقلة التابعة لمفوضية شؤون اللاجئين مساعدة النازحين الداخليين المحليين على طلب استخراج بطاقات الهوية.

ومن الأسباب الأخرى لانتهاء المساعدات عدم وضوح بعض المعايير مثل «نقص التعاون» من جانب النازحين» أو «تكرر رفضهم» لسياسات الدولة، حسبما تقول أجهزة الدولة المعنية بتقديم المساعدات. وقد أدى ذلك إلى خلق مخاوف مبررة حول احتمال ظهور نوع ما من السيطرة السياسية على النازحين ومنظماتهم. فالمصادر الحكومية تكشف عن وجود حالات استبعاد من السجلات، وبعض هذه الحالات، حسبما تقول منظمات النازحين، تتعلق بشخصيات قيادية من النازحين الذين نظموا مظاهرات مناهضة لسياسات الحكومة. ويبدو أن الاستبعاد أو التهديد بالاستبعاد من السجلات يستخدم كأداة للضغط السياسي.

ويتخذ نظام المساعدات الحكومي طابعا شكليا إلى درجة كبيرة، فعلى سبيل المثال لا يجوز التسجيل إلا إذا كان المرء قد نزح خلال العام السابق، والمساعدات الإنسانية لا تقدم إلا لمدة ثلاثة أشهر فقط (قابلة للمد لثلاثة أشهر أخرى في حالات خاصة)، والدعم الفعلي يخضع لتوافر التمويل اللازم. وتعكف الحكومة الآن على دراسة إمكانية استخدام معايير «انتهاء حالة النزوح» استناداً إلى تقديم الخدمات، الأمر الذي يعني أن النازحين الذين تلقوا المساعدة في إطار الشروط المقيَّدة التي وضعتها الحكومة سيشطبون من السجلات.

ونتيجة لاستخدام هذه المعايير الشكلية يتعرض النازحون للإهمال لفترات طويلة حيث تختفي أسماؤهم من السجلات الرسمية فور تلقيهم المعونات قصيرة الأمد. ويُخشى أن يتم فرض المعايير الشكلية التي تلبي أولويات الدولة دون احتياجات السكان النازحين على من يستبعدون من سجلات النازحين، الأمر الذي يؤدي إلى انعدام الحماية بالنسبة لهم تماماً.

إن انتهاء وضع النزوح يجب ألا يؤدي إلى غياب الدعم غياباً تاماً، إذ ينبغي أن تستبدل تدريجياً بمعونات النزوح برامج للمساعدات ذات طبيعة عامة ولكنها تلبي نفس المعايير التي تلبيها مساعدات النزوح بطريقة دائمة وكريمة.

وهكذا يتبين أن مفهوم انتهاء النزوح يثير العديد من المخاوف بين السكان النازحين لأنه يعني توقف الدعم الذي يتأرجح أصلاً بين التوافر وعدم التوافر. وثمة خطر كبير يتبدى عند المقارنة بين سياسات النازحين وسياسات اللاجئين (أي عند استخدام فقرات الانتهاء)، خصوصا إذا كانت المقارنة تنطوي على محاولة إسقاط القيود التي تفرضها الدول على طالبي اللجوء واللاجئين على العلاقة القائمة بين دولة ما ومواطنيها النازحين، والتي تترتب عليها التزامات معينة متعلقة بحقوق الإنسان. وهكذا فإن ضروريات النهج العملي في التعامل مع هذه القضية في كولومبيا تؤدي هي نفسها في آخر المطاف إلى تقييد حقوق النازحين الداخليين.

أميليا فيرنانديز أستاذة مشاركة بكلية الطب بجامعة جافيريانا في بوجوتا بكولومبيا.
البريد الإلكتروني:
afernand@javeriana.edu.co

روبرتو فيدال لوبيز أستاذ مشارك بكلية الحقوق بجامعة جافيريانا في بوجوتا بكولومبيا.
البريد الإلكتروني:
vidal@javeriana.edu.co

١ أنشأت الحكومة الكولومبية مجموعة معقدة من المؤسسات ووضعت مجموعة معقدة من المعايير في إطار النظام الوطني للرعاية والوقاية للسكان النازحين.

٢ المحكمة الدستورية في النظام القضائي الكولومبي هي نفسها محكمة الاستئناف. وقد أصدرت منذ عام ١٩٩٤ أكثر من ٦٠ حكماً يتعلق بالنزوح القسري بسبب العنف. ومع ذلك، فهذه الأحكام لا تغطي إلا نسبة ضئيلة من الحالات التي نظرت أمام النظام القضائي في كولومبيا.

رواندا: التضييق في المعايير لن يحل مشاكل النازحين الداخليين

بقلم: جريتا زيندر

تكشف حالة رواندا عن اختلافات هامة بين الوكالات الرئيسية وصناع السياسات المعنيين بالنازحين فيما يتعلق بفهم مفاهيم النزوح وإعادة التوطين.

ويكمن في قلب هذه المشكلة سعي وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية للاتفاق على ما إذا كان من الضروري اعتبار الروانديين الذين نقلوا إلى قرى جديدة قد أعيد توطينهم بصفة دائمة أو أنهم لا يزالون في عداد النازحين.

فعلى مدى العقد الماضي شهد أبناء رواندا موجات متكررة من النزوح، آخرها ما حدث في عام ١٩٩٨ عندما نقل عدة مئات الآلاف منهم من الشمال الغربي إلى مخيمات خاضعة للإشراف الحكومي. وقد بررت الحكومة هذا الإجراء بأنه جزء من التدابير المعدة لحمايتهم من تحركات المتمردين، لكن العديد من المراقبين رأوا أنه كان أساسا وسيلة لحرمان المعارضين من الحصول على الدعم. وفي نهاية العام أمرت الحكومة بحل هذه المخيمات وبنقل النازحين إلى قرى جديدة.

وجدير بالذكر أن مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمقرر الخاص المعني بالنزوح الداخلي التابع للأمم المتحدة واللجنة الأمريكية للاجئين استخدمت معايير مختلفة لتحديد توقيت انتهاء النزوح. وقد تركزت الاختلافات فيما بينها على مسألة كون إعادة التوطين دائمة أو لا، ومدى تلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية، ومدى توافر عنصر الطواعية والدوام في الحلول المطروحة.

تغير المعايير

عندما غيرت بعض الوكالات معاييرها، بدت وكأنها تلغي الآلاف من النازحين الداخليين. ففي منتصف عام ١٩٩٩، أحصى مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية حوالي ٥٠٠ ألف نازح داخلي سبق أن نزحوا إلى المخيمات الواقعة في شمال غرب رواندا، ثم نقلوا إلى القرى. وفي ذلك العام عدل المكتب من معاييره لتصبح أكثر صرامة فأحصى ١٥٠ ألفا فقط تلقوا مساعدات إنسانية مباشرة في قرى إعادة التوطين. وفي منتصف عام ٢٠٠٠، تبنى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية نهجا أكثر تقييدا فاستبعد من نقلوا مؤخرا على أساس أنهم نقلوا بذلك إلى مكانهم الأخير، أي إلى ديارهم السابقة أو إلى قرى جديدة. ثم استخدم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مصطلح «المنقولين حديثا» بدلا من الذين «أعيد توطينهم»، مشيرا إلى أن «عددا من المواقع يفتقر إلى البنية الأساسية الضرورية وأن عددا كبيرا من الأسر تسكن في مساكن مصنوعة من الأغطية البلاستيك».[1]

وفي نهاية عام ١٩٩٩، تحدثت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عن فئة وسيطة – قوامها حوالي ٦٢٥ ألف من النازحين الداخليين العائدين – تحت مسمى «من يهم شأنهم» المفوضية. وفي حقيقة الأمر أن غالبية النازحين الداخليين الروانديين كانوا قد أعيد توطينهم بدلا من «إعادتهم»، وفي العام التالي، لم يعد النازحون الداخليون في رواندا يظهرون كفئة تهتم بها مفوضية شؤون اللاجئين.[2] وهكذا يبدو أن إعادة التوطين أدى إلى انتهاء النزوح من وجهة نظر المفوضية.

وبحلول عام ٢٠٠١ أعلن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أنه لم يعد هناك نازحون داخليون في رواندا، وتم إيفاد كبير مستشاريه المعنيين بالنازحين الداخليين على رأس بعثة إلى رواندا في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٠ بناء على طلب المنسق الخاص المعني بالنزوح الداخلي التابع للأمم المتحدة، حيث قدر كبير المستشارين أن إعادة التوطين أخذت شكلا دائما وأنه قد تم إيجاد الحلول الدائمة من أجل النازحين الداخليين. وخلص إلى أن «ظروف العودة وإعادة التوطين إذا كانت بعد غير كافية في أغلب الأحيان، فإن الجهود الحكومية والدولية لتحقيق الاستقرار في الأوضاع من خلال الحلول الدائمة تجاوزت الحد الذي يمكن أن يظل يحمل مسمى النزوح الداخلي»، كما درس المستشار عنصر الطواعية في عملية إعادة التوطين، وانتهى إلى أنه «لا يوجد دليل اليوم على أن ، سياسة إعادة التوطين تنفذ بدرجة من الإجبار تستدعي وصفها «بالنزوح القسري».[3] ويبدو أن المعايير التي استخدمها المستشار لتحديد انتهاء النزوح هي إعادة التوطين على نحو دائم، ووجود حل دائم، ودرجة معقولة من الطواعية.

لكن المنسق الخاص المعني بالنزوح الداخلي التابع للأمم المتحدة اختلف معه، إذ رأي أن القول بعدم وجود المزيد من النازحين الداخليين في رواندا سيخلق مشكلة سياسية، حيث لا يزال الناس الذين أعيد توطينهم منذ عدة عقود في بوروندي يعدون نازحين داخليين، على الرغم من أنهم يعيشون في ظروف مقبولة. وعند هذا الحد اتجه التفت الاثنان إلى ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بالنازحين الداخليين طلبا للتوجيه.

وفي هذه الأثناء رأت إحدى المنظمات الكبرى غير الحكومية، وهي اللجنة الأمريكية للاجئين، أن الاحتياجات الإنسانية والموقع الدائم تعتبر معايير انتهاء النزوح. فقد خلصت المنظمة إلى أن عدد النازحين الداخليين الروانديين وصل إلى حوالي ١٥٠ ألفا في أواخر عام ٢٠٠٠، وهم الموجودون أساسا في مواقع التوطين في القرى دون أن يكون لديهم كفايتهم من المأوى ومخصصات الأراضي. ودفعت المنظمة بأن من يفتقرون إلى الأساسيات مثل المأوى المناسب وفرص الزراعة في المواقع التي عينتها الحكومة لهم لا يمكن اعتبارهم أناسا أعيد توطينهم على نحو دائم. لكن المنظمة في العام التالي لم تحص أي روانديين ضمن النازحين الداخليين، مكتفية بالإشارة إلى أن حالات غير معروفة من النزوح ربما لا تزال موجودة بسبب السياسات الحكومية لإعادة التوطين.[4]

إعادة التوطين يجب أن تكون طوعية ودائمة

يمثل إعادة التوطين بصورة دائمة المعيار الوحيد الذي اعتبرته كل الأطراف ضروريا لإنهاء النزوح. وقد رأت بعض المنظمات أن هناك معايير أخرى ضرورية، إلا أنها خلصت إلى نتائج مختلفة بشأن مدى تلبية هذه المعايير. ولم تصبح مسألة تلبية الاحتياجات الأساسية معيارا صريحا لانتهاء النزوح إلا في عام ١٩٩٩ بالنسبة لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، وفي أواخر عام ٢٠٠٠ بالنسبة للجنة الأمريكية للاجئين.

أما الطبيعة القسرية للنزوح فكانت موضع تجاهل كبير، فعلى الرغم من العديد من تقارير الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية التي تتناول الإجبار في سياق عمليات إعادة التوطين، فلم تنظر أي من المنظمات المعنية إلى عنصر الإجبار في سياق إعادة التوطين على أنه أمر خطير إلى الحد الذي يستدعي مواصلة اعتبار من أعيد توطينهم نازحين داخليين.

كما أن دوام الحلول لا يعتبر عموما عاملا حاسما في إنهاء النزوح، فالحاجة إلى الحلول الدائمة

مستمدة من المبدأين ٢٨ و٢٩ من المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة الخاصة بالنزوح الداخلي اللذين ينصان على ضرورة قيام السلطات المختصة بالعمل على تيسير اندماج النازحين الداخليين الذين أعيد توطينهم في مجتمعهم الجديد ومساعدتهم على استرداد ممتلكاتهم أو الحصول على تعويض مناسب عنها. وكان كبير مستشاري مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية المعني بالنازحين الداخليين هو وحده الذي ذكر أن الجهود الرامية إلى تحقيق استقرار الأوضاع من خلال الحلول الدائمة تجاوزت الحد الذي يمكن أن يعتبر نزوحا داخليا. ومما يؤدي إلى تعقيد الأمور أن مسألة الدوام تعد مثارا لجدال واسع في بلد ما زال فيه حوالي مليون شخص يعيشون في مساكن غير كافية تنقصها الخدمات الأساسية، وثلاثة أرباع هؤلاء موجودون في الشمال الغربي من رواندا.[5]

إن حالة رواندا تبين أهمية الاتفاق على مؤشرات انتهاء النزوح، وأهمية النظر في مدى توافر عنصري الطواعية والدوام في عملية إعادة التوطين. أما التضييق في التعريفات فليس وسيلة لحل مشاكل النازحين.

جريتا زيندر مسؤولة الإعلام بالمشروع العالمي للنازحين الداخليين، بالمجلس النرويجي للاجئين. البريد الإلكتروني: greta.zeender@nrc.ch

١ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة، ١٩ أغسطس/آب ١٩٩٩، السكان المضارون في منطقة البحيرات العظمى (النازحون - اللاجئون): ٢٤ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٩، السكان المضارون في منطقة البحيرات العظمى (النازحون - اللاجئون): أغسطس/آب ٢٠٠٠، تحديث عن النازحين الداخليين في رواندا.

٢ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، يونيو/حزيران ص ٩٦؛ يونيو/حزيران ٢٠٠١، التقرير الدولي لعام ٢٠٠٠، ص ١١١.

٣ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة، ١٨ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٠، تقرير البعثة: النزوح وإعادة التوطين في رواندا.

٤ اللجنة الأمريكية للاجئين، يونيو/حزيران ٢٠٠١، المسح الدولي للاجئين لعام ٢٠٠١، ص ٩٩؛ يونيو/حزيران ٢٠٠٢، المسح الدولي للاجئين لعام ٢٠٠٢، ص ٩٠.

٥ مبادرة مؤسسة بروكنجز في رواندا في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠١، الأرض والمستوطنات البشرية، ٢-٣-١.

سيراليون: إعادة التوطين ليست نهاية للنزوح دائماً

بقلم: كلوديا ماجولدريك

مع انتهاء عام ٢٠٠٠، أعيد توطين حوالي ربع مليون نازح سيراليوني في المناطق التي كانوا يعيشون فيها أصلاً قبل نزوحهم، الأمر الذي أنهى بصورة رسمية أزمة النزوح الداخلي في سيراليون وأدى إلى دعم جهود التعافي بعد أكثر من حقبة من الحرب الأهلية الطاحنة.

يرى بعض المراقبين أن سيراليون نموذج لقصة نجاح كانت اليد العليا فيها لرغبة النازحين الداخليين أنفسهم، بينما يصر البعض الآخر على العكس من ذلك، حيث يشيرون إلى العديد من الأخطاء والمشاكل التي ظهرت عبر مراحل هذه التجربة.

فهل كانت عملية إعادة التوطين حقا هي الفصل الأخير في قصة النزوح في سيراليون؟ الإجابة كما يقول البعض هي بالنفي، على الأقل فيما يتعلق بدوام العودة وإعادة التوطين حسب مقتضيات المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة.

من الإغاثة إلى التعافي

بذلت جهود متضافرة منذ أبريل/نيسان ٢٠٠١ لإعادة توطين عدد كبير من النازحين الداخليين في سيراليون - إلى جانب اللاجئين العائدين - وتصفية مخيمات النزوح. وفي ذلك الوقت قامت الأمم المتحدة بتحويل جهود المساعدة المخصصة للنازحين الداخليين من تقديم الإغاثة الإنسانية على مدى وقت طويل إلى دعم جهود إعادة التوطين والتعافي، نظراً لثقتها في التقدم المحرز في عملية السلام وارتفاع مستوى الاستقرار عبر أنحاء سيراليون. وقد اتضح أن هذه الثقة تقوم على أسس متينة، فبانتهاء عام ٢٠٠١ تم نشر أكبر بعثة من بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام في العالم عبر أنحاء سيراليون وتم تنفيذ برنامج نزع السلاح. وفي يناير/كانون الثاني ٢٠٠٢ أعلن الرئيس أحمد تيجان كباح رسمياً انتهاء الحرب الأهلية التي دامت ١١ عاما وأدت إلى مقتل ما يقدر بحوالي ٥٠ ألفاً ونزوح ما يصل إلى نصف سكان سيراليون البالغ تعدادهم ٤,٥ مليون نسمة.

وقد تمت إعادة توطين نازحي سيراليون وفقاً لاستراتيجية الحكومة الوطنية لإعادة التوطين التي تنطبق على كل من النازحين الداخليين واللاجئين والمقاتلين السابقين ومن يعولونهم، وتنص على «تيسير إعادة التوطين في منطقة ما إذا اعتبرت المنطقة المذكورة آمنة بدرجة كافية تسمح بعودة النازحين في أجواء من الأمن والكرامة».[1] وكانت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واحدة من الوكالات العديدة



مجموعة من النازحين الداخليين والعائدين في مخيم مخصص لحالات بتر الأطراف في فريتاون بسيراليون.

التي ساعدت على تخطيط الاستراتيجية وتنفيذها بهدف إحداث تناغم بين إعادة توطين اللاجئين والنازحين الداخليين. فوفرت لكل من الفئتين برامج لإعادة التوطين تتضمن تموينا غذائيا لمدة شهرين وتوفير أدوات منزلية وأغطية من البلاستيك، إلى جانب سبل الانتقال لبعض الحالات. وطبقا لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة، فقد تم توطين ٢٢٠ ألفاً من النازحين الداخليين إجمالا على مدى خمس مراحل فيما بين أبريل/نيسان ٢٠٠١ وأكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٢، وعادت أعداد أخرى كبيرة إلى ديارهم عن طيب خاطر، وهذا ما يعني عدم وجود أي نازحين داخليين آخرين في سيراليون، على الأقل من الناحية الرسمية.

استمرار النزوح

ليس بغريب أن تثير عملية إعادة التوطين بعض القضايا الشائكة. أولها ما هو العدد الحقيق للنازحين الداخليين في سيراليون؟ لا أحد يعرف على وجه التأكيد لأنه على مدى العقد الماضي من الصراع كانت هناك دائما أعداد كبيرة من النازحين الداخليين غير المسجلين، وهذا أمر هام لأن النازحين الداخليين المسجلين هم وحدهم المسموح لهم بالانتفاع بالمعونات المقدمة في المخيمات وببرامج إعادة التوطين. ولما كان التسجيل نفسه غير موثوق به، فقد يكون هناك عدد غير معروف من النازحين الداخليين غير المعترف بهم؛ ومن ثم لن يحصلوا على مساعدات للعودة إلى ديارهم.

ثانيا، هناك أيضا كثيرون من النازحين الداخليين الذين ليست لديهم رغبة في إعادة التوطين. وتتفاوت الأسباب وراء ذلك من الشعور بالصدمة النفسية إلى المخاوف الأمنية المتعلقة بالمناطق التي كانوا يعيشون فيها أصلا، إلى فقد القدرة على التكيف وتعود الاعتماد على حياة المخيمات، بينما البعض لا يريدون العودة إلى المناطق التي يعرفون أنها تفتقر إلى البنية الأساسية والخدمات الأساسية. وقد استقر المقام بالكثيرين في العاصمة فريتاون ليصبحوا من أهل المدن، وكما قالت إحدى منظمات الإغاثة فإن هؤلاء «لا يعتبرون نازحين داخليين على وجه الدقة بالمعنى الذي يترتب عليه تقديم المساعدات لهم». ونظرا لأن من مبادئ الاستراتيجية الحكومية لإعادة التوطين عدم تشجيع الاعتماد على المعونات الإنسانية والنزوح المطول عند إعلان مناطق العودة مناطق آمنة، فلم تعد هناك إلا مساعدات قليلة للنازحين الداخليين «المتبقين»، إن وجدت أصلا.

ومن القضايا الخلافية أيضا أن بعض النازحين الداخليين تمت إعادة توطينهم في مناطق غير آمنة. ويلاحظ أن إعلان المناطق «مناطق آمنة لإعادة التوطين» – وهو العامل الأساسي في إنهاء النزوح بصورة فعلية – يعتمد على عدد من المعايير المنصوص عليها في السياسة الحكومية لإعادة التوطين. وتتضمن هذه المعايير الغياب التام للقتال، وفرصة وصول العاملين في مجال الإغاثة بصورة آمنة ودون عراقيل، ووجود حركات عودة تلقائية كبيرة. وقد أعلن بصورة رسمية أن سيراليون كلها تقريبا آمنة لإعادة التوطين، ولكن تم الإعراب عن بعض المخاوف في بعض الحالات بشأن إعلان بعض المناطق آمنة قبل الأوان، أو بشأن عدم تطبيق المعايير الموضوعة بدقة، خصوصا في ضوء الوضع المتقلب في ليبيريا الذي أدى أصلا إلى وقوع غارات عبر الحدود وحوادث اختطاف مواطني سيراليون. وقد أدى تقليص قوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في سيراليون وسحبها في آخر الأمر إلى زيادة حدة المخاوف والقلق عند البعض، كما ترددت مزاعم عن إعطاء معلومات غير كافية أو حتى مضللة للنازحين عن الظروف القائمة في مناطقهم الأصلية.

ومن الأسباب الأخرى للقلق أن برامج إعادة التوطين غير الكافية، فضلا عن النقص المزمن في المأوى والخدمات الأساسية في مناطق العودة، أدى بالعديد ممن أعيد توطينهم إلى التسرب منها للرجوع إلى المناطق الحضرية. ولم يتم وضع خطط لبرامج إعادة تأهيل المجتمعات المحلية في معظم الحالات حتى الآن، وذلك ما يرجع بصفة خاصة إلى عدم كفاية التمويل المقدم من الجهات المانحة.

إعادة التوطين أم الطرد؟

ألقت بعض المنظمات غير الحكومية مثل منظمة أطباء بلا حدود والمنظمة الدولية للاجئين بالضوء على الكثير من هذه المشاكل، فطبقا لمنظمة أطباء بلا حدود «كانت العملية أقرب إلى الطرد منها إلى إعادة التوطين... بسبب عدم احترام الحقوق الأساسية في اختيار الناس مصيرهم وعدم احترام حقهم في أن يعاملوا معاملة كريمة في كل مرحلة من مراحل العودة».[٢] وأفادت منظمة أطباء بلا حدود أن إعادة التوطين في بعض الحالات حدثت في مناطق تعتبرها الأمم المتحدة خطرة بحيث لا تستطيع إيفاد موظفيها إليها. وبينما أقرت الأمم المتحدة بظهور تحديات عديدة تحتاج إلى التعامل العاجل معها في أثناء مرحلة إعادة التوطين، فقد قالت أيضا إن تقرير منظمة أطباء بلا حدود يركز إلى حد ما على قضايا معينة خارج السياق، ومن ثم لا يعطي صورة كاملة سليمة عن حقيقة الوضع القائم.

وقد عانت عملية إعادة التوطين في سيراليون من عدم وجود اتفاق، بل وغياب أهم التعريفات الأساسية في هذا الصدد. ويلاحظ أن غياب الإحصائيات الموثوق بها يعني أنه ليس من الواضح من هو النازح الداخلي أصلا، ولذلك فمن الطبيعي أن يظل توقيت انتهاء وضع النازح الداخلي غير محدد بوضوح. وإذا كان البعض يرون أن النزوح لا يمكن أن ينتهي بدون مراعاة المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة – التي تشترط العودة وإعادة التوطين بصفة دائمة في إطار من الأمن والكرامة – فهناك من يصرون على أن أغلب النازحين الداخليين في سيراليون عادوا حتى عندما تم إبلاغهم بحقيقة الوضع في المناطق التي كانوا يعيشون فيها أصلا، وأن إرادة النازحين الداخليين أنفسهم لوضع حد لنزوحهم هي التي غلبت في آخر الأمر. أما بالنسبة للنازحين الداخليين الذين لا يرغبون في العودة لأسباب عديدة، فقد قررت الحكومة ألا تعتبرهم نازحين داخليين بعد ذلك. وقد اتضح مما يسود من عدم الاتفاق في الآراء حول هذه القضايا الجوهرية ضرورة أن يكون وصف «النازح الداخلي»، على أقل تقدير، أكثر من مجرد وضع قانوني تعطيه السلطات أو تسحبه بدون الأخذ في الاعتبار بكل الظروف القائمة على أرض الواقع، كما اتضح أنه قد يكون هناك خط دقيق في بعض الحالات يفصل بين العودة الطوعية والعودة القسرية.

ولذلك ينبغي أخذ العبرة من هذه التجربة وتجنب الأخطاء في المستقبل. ولكن مع الأسف أن دورة الحرب والنزوح التي ابتليت بها سيراليون وليبيريا وغينيا، ومنذ وقت قريب ساحل العاج، تنبئ بأن تبقى هذه القضايا قائمة وساخنة.

كلوديا ماكجولدريك مسؤولة الإعلام بالمشروع العالمي للنازحين الداخليين بجنيف. البريد الإلكتروني: claudia.mcgoldrick@nrc.ch

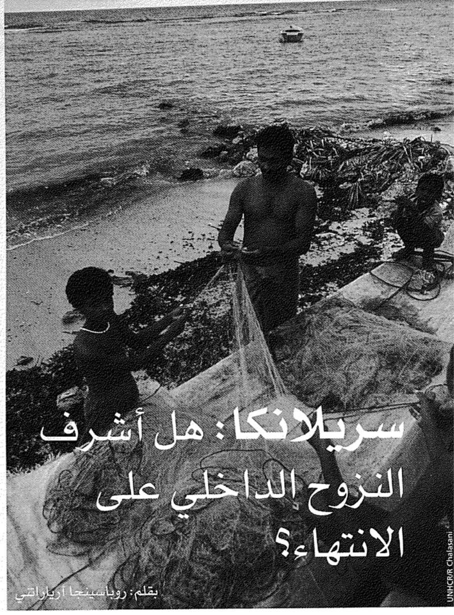
١ اللجنة الوطنية لإعادة البناء وإعادة التوطين وإعادة التأهيل، «استراتيجية إعادة التوطين في سيراليون»، نسخة منقحة في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠١، ص ٤.

٢ منظمة أطباء بلا حدود، «السكان المضارون من الحرب في منطقة نهر مانو في غربي أفريقيا: قضايا الحماية»، مايو/أيار ٢٠٠٢، ص ٢.

www.msf.org/countries/page.cfm?articleid=EB07B3BF-3442-4FDE-A1D6E36464BB6EA9

مدرسة محطمة في الإقليم الشرقي بسيراليون.





سريلانكا: هل أشرف النزوح الداخلي على الانتهاء؟

بقلم: روباسينجا ارياراتني

مجموعة من الصيادين العائدين في بوينت بيدرو بمنطقة جافنا في سريلانكا.

قبل أن تتوقف الحرب الأهلية التي دامت في سريلانكا ٢٠ عاما عقب اتفاق وقف إطلاق النار المبرم في فبراير/شباط ٢٠٠٢ بين الحكومة ومتمردي نمور تحرير إيلام التاميل، كانت ما يقرب من ٧٠ ألف شخص قد لقوا حتفهم، وتعرض أكثر من ٧٥٠ ألفا للنزوح الداخلي بينما فر ٧٠٠ ألف آخرون إلى الخارج. وفي غياب أي تقدم يعتد به على الجبهة السياسية خيمت سحابة من التشاؤم على آفاق التوصل السريع إلى إعادة توطين النازحين من جراء الصراع المسلح، وبدأ الحماس المبدئي الذي اتسم به ترحيب جموع النازحين بعملية السلام ينحسر ليحل محله التفاؤل الحذر.

ومنذ وقف إطلاق النار اتجه أكثر من ٢٣٠ ألفا إلى ديارهم في المنطقة الشمالية وحدها، الأمر الذي يعني أنه يوجد ٥٠٠ ألف آخرون يجب إعادة توطينهم، غير أولئك الذين لا ينوون العودة. وأصعب ما في هذا الصدد هو إعادة توطين حوالي ١٢٥ ألفا من النازحين الداخليين من غير التاميل الذين نزحوا من المناطق الواقعة تحت سيطرة نمور إيلام التاميل، وحوالي ٥٠ ألفا نزحوا من المناطق شديدة الحراسة الأمنية التي يسيطر عليها الجيش. وبنهاية يونيو/حزيران ٢٠٠٢، لم يتقدم إلى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلا ٦٠٠ لاجئ سريلانكي يعيشون في الهند طلبا لإرجاعهم إلى بلادهم، بينما ظل اهتمام السريلانكيين التاميل الذين يعيشون في الشتات بالعودة دون هذا المعدل.

وهناك عراقيل هائلة تعترض مسألة إعادة التوطين، وتتطلب جهدا مشتركا من جانب المجتمع الدولي والسلطات الوطنية، تتمثل فيما يلي:

- **غياب دليل ملموس على إمكانيات السلام الدائم**
على الرغم من عدم معرفة النازحين بدقائق اتفاقيات السلام فإنهم يتلقون معلومات بصفة منتظمة عن حالة الحرب ووقف إطلاق النار من بعض المصادر مثل الأعوان السريين لنمور تحرير إيلام التاميل في الجنوب، والعسكريين العاملين في المواقع الأمنية قرب مراكز الإغاثة، والعاملين بالمنظمات غير الحكومية والمدنيين، خصوصا من يعيش منهم في القرى الواقعة على الحدود الشمالية الشرقية. لذلك فمن الضروري الحد من المخاوف المتعلقة بالظروف القائمة في مناطق العودة قبل أن يتحول تقاطر العائدين بعد وقف إطلاق النار إلى تدفق منتظم.

- **عدم وجود آلية تضمن الأمن على طريق العودة وفي المحطات النهائية لها**
يعتبر الأمن الشخصي أمرا حيويا لوجود الإنسان، إلا أن تصور النازحين الداخليين لمسألة الأمن يتفاوت تبعا لطبيعة الأسباب التي أدت بهم إلى الفرار. فمثلا قد يرضى النازح الذي نزح بسبب وقوعه في مرمى النيران بين الأطراف المتحاربة بالإشارات الواضحة لانتهاء العمليات العسكرية، باعتبارها الحد الأدنى من المؤشرات التي تدل على توافر مستوى الأمن المطلوب للعودة، بينما يبحث ضحايا «التطهير العرقي» بالإضافة إلى ذلك المؤشر عن الدلائل المقنعة على وجود تغيير في السلوك من جانب «معذبيهم» السابقين كشرط مسبق لعودتهم. ويلاحظ أن التوتر الذي يتخلل كوادر الجنود على أرض الواقع في مرحلة ما بعد المعركة، والذي تغذيه الكثير من المساحات «الرمادية» المتعلقة بالمسؤولية عن الأمن الشخصي، يزيد من خطورة التحرك عبر أنحاء البلاد بالنسبة للنازحين الداخليين.

- **التنازع على قضية حل المناطق العسكرية شديد الحراسة الأمنية**
يطالب نمور تحرير إيلام التاميل بحل المناطق العسكرية شديد الحراسة في شبه جزيرة جفنا، وهو الطلب الذي رفضته الحكومة لدواع أمنية. وعلى الرغم من أن عدد النازحين الداخليين الذين خرجوا من المناطق العسكرية الحالية شديدة الحراسة صغير نسبيا، وهو (حوالي ٥٠ ألفا)، فإن قضية هذه المناطق تمثل حجر عثرة ضخم أمام تنفيذ خطط إعادة التوطين بصورة عامة؛ فالنازحون الداخليون يعرفون من تجارب الماضي أن التوتر بين الطرفين الرئيسيين للصراع حتى لو كان طفيفا قد يفجر صداما شديدا. ويبدو أن كلا الجانبين يرى أنه من الحيطة تجاوز هذه المشكلة، ومن ثم فقد اتفقا بصورة غير رسمية على إعادة توطين النازحين خارج المناطق الأمنية.

- **الحماية غير الكافية من خطر الألغام الأرضية والذخائر غير المنفجرة**
يجب إعطاء أولوية لعملية إزالة الألغام باعتبارها شرطا مسبقا ضروريا لتنفيذ خطط إعادة التوطين. وتفيد الأنباء أن حوالي مليون لغم أرضي قد زرعت في

مناطق الحرب السابقة، وأن ما لا يتعدى ١٠٪ منها أزيل في عام ٢٠٠٢. ويقول زعماء مجتمعات النازحين الداخليين إنه يجب أن تتولى هيئة دولية مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أو صندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) مسؤولية رصد عملية إزالة الألغام، على أن تكون لها صلاحية إعلان أي منطقة لم تزل منها الألغام منطقة غير صالحة لإعادة التوطين.

- **عدم وجود الأدلة المقنعة على قيام ظروف مستدامة لدعم العودة وإعادة التوطين على نحو دائم**
لا بد من وجود الحد الأدنى من عدد من منشآت البنية الأساسية للحفاظ على مستوى من الحياة الكريمة، مثل المأوى وتوصيلات المياه والصرف الصحي والدخل المتواضع. وهناك خطة طموحة يجري تنفيذها الآن لبناء وحدات سكنية جديدة وإصلاح/إعادة بناء المنازل المدمرة في مناطق الحرب السابقة. إلا أن هذه المساكن لن تستوعب إلا نسبة تقل عن ٢٥٪ من جموع النازحين الداخليين الحالية. ويلاحظ أن برنامج البدل النقدي لإعادة التوطين وحصص الغذاء الجاف المقدمة للأسر التي يعاد توطينها لا تكاد تكفي لإقناع النازحين الداخليين بمغادرة مراكز الإغاثة.

وحتى عندما تحدث إعادة التوطين فعلا، يبقى النازحون الداخليون في معترك عدد من المشاكل:

- **الأراضي والأملاك**
يحرص النازحون الداخليون بطبيعة الحال على استرداد أراضيهم وممتلكاتهم أو الحصول على تعويض عما فقدوه منها. إلا أن النزاعات الخاصة بالأملاك من المعروف أنها تستغرق وقتا طويلا جدا حتى تتم تسويتها، ومن ثم فإن النازحين الداخليين لا يضعون التسوية الخاصة بالأراضي والأملاك عادة كشرط مسبق للعودة إلى ديارهم. لكن قضايا الأملاك يمكن أن تكون صعبة الحل خلال تلك المرحلة أكثر من غيرها.

- **التقلبات السياسية**
في غياب التسوية السياسية، ونظرا للغموض المتعلق بالشرعية السياسية، فإن النزاعات المتعلقة بالصراع تظهر بمعدل يومي تقريبا، وتؤدي أحيانا إلى ردود فعل عنيفة من الجانبين. وتميل نتائج هذه المشاحنات دائما إلى إحداث فتور في أي قدر من الحماس الذي قد يشعر به النازحون الداخليون عند العودة إلى الديار، وقد تؤدي إلى الإخلال بعملية إعادة التوطين.

- **عدم الرغبة في العودة**
وحتى في أفضل الظروف، وخصوصا بعد فترات النزوح الطويلة، يميل بعض النازحين الداخليين إلى العزوف عن العودة. وينتمي هؤلاء «القاعدون» إلى فئات متباينة إلى حد كبير، مثل أولئك الذين نجحوا في الاندماج بصورة كلية أو جزئية مع المجتمعات المضيفة، أو من وجدوا فرصا للعمل، أو من لم تكن لديهم أراض/أملاك في المناطق التي فروا منها، أو من اشتروا أراضي/ممتلكات في الجنوب، أو من انخرط صغار أفراد أسرهم في حياة المدينة، أو من يعانون من الصدمة النفسية لتعرضهم لأعمال «التطهير العرقي».

- **دعم الاندماج في المجتمع من جديد**
يمثل الاندماج في المجتمع من جديد في العادة أطول مرحلة من مراحل عملية إنهاء النزوح، وآخر هذه المراحل على كل مستويات النوايا والأغراض. ومن خلال تجربة سريلانكا يمكن القول بأن ظاهرة الاندماج الاجتماعي والاقتصادي ظاهرة معقدة مثلها في ذلك مثل أسباب النزوح نفسه، وتتطلب دعما دوليا خصوصا في برامج الدعوة إلى حقوق الإنسان ورصد حالات انتهاكات حقوق الإنسان.

إن شبح النزوح لن يكف عن مطاردة العائدين ومن يختارون عدم العودة إلا عندما يتم التعامل بصورة كافية مع كل هذه القضايا من خلال الجهود الوطنية والدولية المتواصلة. وإذا كان المجتمع الدولي يمكن أن يسهم إسهاماً حيوياً في التغلب على **العراقيل** التي أشرنا إليها، فعليه أن يكتفي بلعب دور ثانوي في التعامل مع **القضايا** اللاحقة، التي يجب أن يقع العبء الأكبر في التعامل معها على كاهل السلطات الوطنية. ولكن يلاحظ أنه ليس بالإمكان وضع جدول زمني محدد لإنهاء الحماية الدولية وتسليم المسؤولية تماما إلى السلطات الوطنية، لأن هاتين المجموعتين من القضايا تتشابكان بطريقة لا يمكن فصلها ويجب التعامل معهما بطريقة متضافرة عبر مجموعة متداخلة من المراحل.

بروفيسور روباسينجا أرياراتني من كبار الزملاء الباحثين بالمركز الإقليمي للدراسات الاستراتيجية في كولومبو بسريلانكا.
البريد الإلكتروني: ari@rcss.org

وحدة إزالة الألغام الإنسانية تعمل قرب ممر إليفانت الجبلي في منطقة جافنا بسريلانكا.



توقيتات تبعث على الارتباك: النازحون الداخليون في إندونيسيا

بقلم: كريستوفر دنكان

متى لا يصبح النازح الداخلي نازحا داخليا؟ الجواب المفترض في إندونيسيا هو يوم ٣١ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٢، وهو الميعاد الأخير الذي أعلن في أواخر عام ٢٠٠١ عندما كشفت الحكومة عن خطة تبين فيها كيف ستحل «مشكلة» أكثر من مليون نازح داخلي منتشرين في شتى أنحاء إندونيسيا.[1]

يلاحظ أن هذه الخطة الحكومية لم تتضمن أي تفاصيل عن كيفية تحقيق هذا الهدف عدا طرح ثلاثة خيارات أمام النازحين الداخليين، وهي ١) إعادة النازحين إلى مناطقهم الأصلية، ٢) أو تمكينهم في موقعهم الحالي (أي دمجهم في المجتمعات التي يعيشون فيها)، ٣) أو نقلهم إلى أماكن جديدة. وقد قوبلت هذه السياسة الجديدة بارتباك من جانب الكثيرين من النازحين الداخليين؛ لأنها أُعلنت في وقت كان الناس فيه لا يزالون يتعرضون للنزوح بسبب العنف الجاري في العديد من بقاع الأرخبيل الإندونيسي. كما أعلنت وثيقة الخطة الحكومية أيضا أن كل المعونات الحكومية المقدمة إلى النازحين ستتوقف يوم ٣١ ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠١. وأدى ذلك ببعض النازحين الداخليين إلى التكهن بأن الهدف من الخطة هو تهدئة المجتمعات المضيفة التي بدأ الكثير منه يتساءل عما إذا كان النازحون الداخليون سيتوقفون عن تلقي المعونات ويعودون أدراجهم أم أنهم سيندمجون في صفوف المجتمعات المحلية التي يعيشون فيها.

وكانت الصراعات العرقية والدينية والسياسية التي أعقبت سقوط حكومة سوهارتو في عام ١٩٩٨ قد أدت إلى نزوح أكثر من ١,٣ مليون شخص في إندونيسيا، نصفهم تقريبا نزحوا نتيجة القلاقل العرقية والدينية في مقاطعتي مالوكو ومالوكو الشمالية الواقعتين في شرقي إندونيسيا. وعلى الرغم من توقف الكثير من الصراعات فلم يعد الكثيرون من النازحين الداخليين إلى ديارهم حتى الآن. وتبقى عودة هؤلاء النازحين الداخليين أو انخراطهم في المجتمعات التي يعيشون فيها مسألة ذات أهمية كبرى للحكومة الإندونيسية حيث وردت أنباء تفيد بوقوع صراعات بينهم وبين المجتمعات المضيفة. ونظرا لأن الصراعات بين المجتمعات الأصلية والمهاجرين هي التي أدت إلى خلق العديد من مواقف النزوح الداخلي، فإن عودة النازحين أو انخراطهم في المجتمعات التي يعيشون فيها أمر يجب التعامل معه بطريقة سليمة، وإلا كانت حكومات الأقاليم تبذر بذور الصراعات المستقبلية.

وقد أثر توقف الدعم الحكومي في نهاية عام ٢٠٠١ على النازحين الداخليين بطرق عديدة. فقد تمكنت أغلبية كبيرة منهم من تدبير حالهم بالأجور اليومية التي يتقاضونها والكميات الضئيلة من المعونة التي يتلقونها من المنظمات الكنسية أو المنظمات غير الحكومية. وتعلّم معظم النازحين الداخليين كيف يكيفون أحوالهم بدون المعونات الحكومية، التي استنزفها إلى حد كبير الفساد وسوء الإدارة. إلا أن النازحين الذين ينتمون إلى الريف ولا يتمتعون بالمهارات الوظيفية والنازحين الداخليين المسنين غير القادرين على العمل اليدوي المتاح كانوا أكثر من أضيروا من هذه الأوضاع. وهكذا أدت هذه السياسة إلى الإسراع برجوع نسبة ضئيلة من النازحين الداخليين، ومتى شعر هؤلاء بأن عودتهم إلى ديارهم ليست آمنة فقد أدت السياسة إلى نزوحهم إلى مجتمعات جديدة في أعماق الريف.

ويبدو أن المسؤولين يتجاهلون تماما الأوضاع القائمة على أرض الواقع، فغالبا ما يحثون الناس على العودة إلى بعض الأماكن في الوقت الذي يفد فيه النازحون الداخليون الجدد من هذه المناطق فرارا من تجدد القتال فيها. وقد وعدت الحكومة على سبيل تقديم الحافز للنازحين بأن تتولى حكومة مقاطعة مالوكو الشمالية والقوات المسلحة ضمان أمنهم وسلامتهم، دون مراعاة أن عجز هاتين الجهتين في وقت ما هو الذي أدى إلى النزوح أصلا. كما يشعر النازحون الداخليون بالتوجس إزاء جيرانهم السابقين الذي غالبا ما انقلبوا عليهم في أثناء الصراع. بالإضافة إلى أن المسؤولين عند يناقشون مسألة العودة فإنهم نادرا ما يضعون في اعتبارهم الصدمات النفسية التي تعرض لها النازحون.

وقد جاء الميعاد المحدد لانتهاء النزوح ومر، وما زال هناك مئات الآلاف من النازحين الداخليين في إندونيسيا.

مقترحات لتحسين آفاق حل أوضاع النازحين الداخليين:

١. عدم التعامل مع احتياجات ضحايا الصراع الاجتماعي وكأنهم ضحايا كارثة طبيعية. فبينما يستطيع ضحايا الفيضانات أو الزلازل دائما العودة إلى ديارهم فور انحسار المياه أو توقف الهزات الأرضية، فإن النازحين الداخليين الذين نزحوا بسبب الصراعات الاجتماعية لا يستطيعون العودة. فإذا طالب المسؤولون بعودة النازحين الداخليين إلى ديارهم، فإنهم يسهمون بذلك في تدهور العلاقات بين النازحين الداخليين والمجتمعات المضيفة حيث تبدأ هذه المجتمعات تتصور أن النازحين باقون فيها لا لشيء سوى استغلال المعونات.

٢. تلقين المسؤولين الإقليميين والعاملين بالمنظمات غير الحكومية الأوليات المتعلقة بالصراع الاجتماعي التي أدت إلى خلق النزوح الداخلي الذي يتعاملون معه. إذ إن نقص الخبرة بشأن الصراعات يؤثر على قدرة الموظفين الحكوميين والمنظمات غير الحكومية على العمل مع النازحين الداخليين، خصوصا عند محاولة مساعدتهم على العودة إلى ديارهم، كما أنه يزيد من مشاعر عدم الثقة بين النازحين الداخليين والمسؤولين والعاملين بالمنظمات غير الحكومية.

٣. تشجيع/مطالبة الموظفين من النازحين الداخليين بالخروج من مخيمات النزوح. فوجود هذه الفئة من النازحين الداخليين في مخيمات النزوح يؤدي إلى قدر كبير من الاستياء لدى كل من المجتمعات المضيفة والنازحين الداخليين. وتبين البحوث أن الموظفين من النازحين الداخليين الذين يعيشون في المخيمات يعتبرون أفضل حالا بصفة عامة من غيرهم من النازحين الداخليين على الرغم مواجهتهم صعوبات عديدة (مثل عدم دفع رواتبهم أحيانا). وهكذا فإن عدم إبعادهم من المخيمات إلا بعد حصولهم على وظائف بأجر في الحكم المحلي يمكن أن يعد خطوة نحو تحسين العلاقات وإطلاق المعونات لتقديمها

للنازحين الذين يحتاجون إليها أكثر من هؤلاء.

٤. **إنشاء مكتب لتنسيق عودة الموظفين إلى مقاطعاتهم الأصلية.** فمن المشاكل الرئيسية التي تعترض إعادة بناء مناطق الصراع فرار الموظفين منها، ومن بينهم مدرسو المدارس. ففي سولاويسي الشمالية كان العديد من الموظفين الذي ينتمون أصلا إلى مالوكو الشمالية يرغبون في العودة عندما توقف القتال، ولكن حال بينهم وبين ذلك ضرورة العثور على وظائف والتعامل مع الإجراءات الرسمية المعقدة. ومن هنا فإن مكتب التنسيق يمكن أن يسهل هذه الإجراءات التي تكفل انتقال النازحين، وعندئذ سيكون على رؤساء الأحياء في المناطق التي بدأت تتعافى من الصراع تقديم قوائم بالشواغر الوظيفية لإعلانها في مخيمات النزوح والمكاتب الحكومية.

٥. **عند بناء مواقع لإعادة توطين النازحين الداخليين، يجب أن تتضمن بيوتا للفئات المعوزة من أهالي المجتمعات المضيفة ويجب وضع توجيهات عامة واضحة وصارمة بشأن من يحق لهم الانتفاع بها.** (وهذه السياسة هي سياسة معتمدة فعلا في سياق مشروعات الهجرة العابرة للحدود). فعند بناء المساكن الجديدة يجب على الحكومة أن تضع توجيهات عامة تحدد المستحقين للإسكان المجاني ووضع التسكين (سواء أكان النازحون الداخليون سيتملكون المساكن أم سيكون لهم حق «الاستخدام»). ويجب تطبيق هذه التوجيهات على نحو يتسم بالاتساق والشفافية.

٦. **ضمان رفع مستوى التنسيق بين حكومات الأقاليم.** في حالة مقاطعة سولاويسي الشمالية لم يكن هناك أصلا إلا تنسيق محدود بين حكومات الأقاليم، الأمر الذي أدى إلى انتشار الفوضى. فبدأت القوارب المحملة بالنازحين الداخليين العائدين تصل إلى مالوكو الشمالية بدون سابق إنذار، مما فرض على المجتمعات المحلية التي تتعامل أصلا مع آلاف النازحين الداخليين ضرورة إيجاد المسكن والمعونات للمزيد منهم.

٧. **عدم التركيز على النازحين الداخليين الذي يعيشون في المخيمات واستبعاد من يعيشون خارجها.** تعتقد الإدارات الحكومية والمنظمات غير الحكومية (المحلية والدولية) اعتقادا خاطئا مفاده أن من يعيشون خارج المخيمات يعيشون خارجها لأن أحوالهم المالية أفضل من سكان المخيمات، دون الأخذ في الاعتبار بالدور الذي يلعبه تاريخ وصول النازحين الداخليين. فقد جاءت الدفعات الأولى من النازحين الداخليين من مالوكو الشمالية من المناطق الحضرية، وكانت تتألف في معظمها من الموظفين والتجار والعمال المهرة الذين نجح معظمهم في العثور على عمل في سولاويسي الشمالية. وفضل التجار الأثرياء والمسؤولون رفيعو المستوى عدم السكنى في المخيمات، لكن بعضهم ممن يستطيعون تدبير تكاليف العيش خارج المخيمات اختاروا العيش داخلها ليستغلوا انخفاض تكاليف المعيشة وفرصة الانتفاع بالمعونات. وعلى العكس من ذلك، فقد جاءت الدفعات الأخيرة من النازحين الداخليين من المناطق الريفية غالبا ومن ثم كانت فرصتهم أضيق في العثور على فرص للعمل. وقد وصلوا بعد امتلاء المخيمات، فاضطروا لاستئجار المنازل وأصبحوا يتلقون قدرا أقل من المعونات لأنهم يعيشون خارج المخيمات.

٨. **توفير مصادر للمعلومات الموثوق بها للنازحين الداخليين.** يحتاج النازحون الداخليون إلى معلومات حديثة عن الأوضاع الحالية في مناطق إقامتهم السابقة، والبرامج الحكومية الحالية الموجهة لهم، وحقوقهم بوصفهم نازحين داخليين. وينبغي على المنظمات المحلية غير الحكومية أن تعمل على تلبية هذه الاحتياجات.

د. كريستوفر ر. دنكان زميل باحث زائر في علم الأنثروبولوجيا العاجلة بالمعهد الملكي للأنثروبولوجيا وكلية جولدسميثس.

وهذه المقالة مبنية على جهود ميدانية أنثروبولوجية استغرقت ١٨ شهرا (٢٠٠١-٢٠٠٢) وسط النازحين الداخليين من مالوكو الشمالية الذين يعيشون في سولاويسي الشمالية.

١ كشف وزير الشؤون الاجتماعية يوسف كالا عن هذه الوثيقة المعنونة «السياسات الوطنية للتعامل مع النازحين الداخليين/اللاجئين في إندونيسيا».

نازح داخلي من مالوكا الشمالية يصعد على متن قارب للعودة إلى داره من سولاويسي الشمالية، وهو يحمل أغذية معلبة من المعونات التي تقدمها الحكومة.

Chris Duncan

متى ينتهي النزوح؟ تجربة جنوب القوقاز

بقلم: ماركو بورسوتي

بعد حصول جمهوريتي أذربيجان وجورجيا الواقعتين في جنوب القوقاز على الاستقلال عقب تفكك الاتحاد السوفييتي شهدت الجمهوريتان فترة تحول عصيبة اتسمت بتفجر الصراعات العرقية الداخلية والخارجية[١] التي أجبرت أكثر من ١,٤٤ مليون شخص على هجر ديارهم.[٢] وأصبح معظم هؤلاء المضارين نازحين داخليين، بينما تحول البعض منهم إلى لاجئين بعبورهم الحدود المعترف بها دوليا. وفي عام ١٩٩٤ كان القتال قد توقف كله تقريبا في سياق هذه الصراعات، باستثناء وقوع حوادث متفرقة لخرق اتفاقيات وقف إطلاق النار، واستئناف القتال بين الميليشيات مرتين لفترة وجيزة. وقد أدت الصراعات إلى تدمير البنية الأساسية وإزهاق الأرواح ونزوح غالبية السكان القاطنين في هذه البقاع التي أضيرت من الحرب حيث اضطر سكانها إلى ترك ديارهم بسبب انتماءاتهم العرقية. ولم تنجح حتى الآن الجهود المبذولة بمساعدة المجتمع الدولي لإيجاد حلول دائمة وإحلال السلام في البلدين.

وهناك بعض الاعتبارات الهامة التي تشترك فيها كل هذه الصراعات. فالحكومة في كلا البلدين تقدم الدعم لسكانها النازحين بالداخل بتوفير المساعدات النقدية والعينية، إلا أن هذا الدعم حتى لو كان يمثل عبئا على ميزانية الدولية فإنه لا يزال غير كاف لتهيئة ظروف المعيشة الكريمة للنازحين الداخليين. وتعتبر عودة النازحين الداخليين إلى أماكنهم الأصلية عنصرا أساسيا في مفاوضات السلام حيث أن حق العودة يكفله المجتمع الدولي باعتباره أحد المبادئ اللازمة لإيجاد حل لهذه الصراعات[٣]، إلا أن تسويات السلام الخاصة بهذه الصراعات لازالت بعيدة المنال ولا يوجد اتفاق سياسي دولي في الآراء على استخدام القوة في حالة الضرورة كما حدث في حالة كوسوفا ضمانا لحق العودة وفرض قرارات مجلس الأمن. ومن الصعب تقييم آفاق العودة المبكرة الآن، ولكن يبدو أنها لا تبشر بخير في المدى القريب. ونتيجة لذلك فالنازحون الداخليون يعتبرون إلى حد ما رهائن الأوضاع التي يعيشون فيها لأن زعماءهم السياسيين يعتبرونهم أدوات للتفاوض على السلام. وبالإضافة إلى ذلك، فالنازحون الداخليون لا يستطيعون الاستفادة من نفس الحقوق التي يتمتع بها المواطنون الآخرون مثل حق التصويت في الانتخابات المحلية.

ويعيش معظم السكان في كلا البلدين تحت خط الفقر. وقد كشفت بعض المسوح المستقلة عن أن النازحين الداخليين ليسوا أكثر عرضة للفقر بدرجة ملحوظة بالمقارنة ببقية السكان المحليين، ولكن نتيجة للقيود المفروضة على ممارسة حقوقهم، مثل فرصة الانتفاع بالأراضي الزراعية والانتفاع بالائتمان، فإن الحد من الفقر أمر أشد صعوبة في حالة النازحين الداخليين. وتمر الحكومتان الآن بمراحل مختلفة من إعداد الاستراتيجيات المتكاملة لتعزيز التنمية الاقتصادية لخفض مستوى الفقر إلى النصف وذلك بمساعدة المجتمع الدولي.

وقد بُذلت جهود في أذربيجان وجورجيا لتحويل النازحين الداخليين من «عبء» على ميزانية الدولية إلى أدوات فاعلة في العملية التنموية. فبدون إنكار حقهم في العودة، يجب ألا يحرم النازحون الداخليون من فرصة بناء حياة مريحة وكريمة لأنفسهم في المكان الذي نزحوا إليه. ومفتاح التنمية هو دعم الاكتفاء الذاتي عن طريق تهيئة الفرصة للنازحين الداخليين للحصول على الوظائف والأراضي والمأوى المناسب والرعاية الصحية والتعليم والائتمان وخدمات البنية الأساسية. ومن الضروري الاعتراف بأن النازحين الداخليين لهم نفس الحقوق ومن ثم يجب أن يتمتعوا بنفس الفرص المتاحة لجميع المواطنين الآخرين. وتعمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي في كل من باكو وتبليسي على تعزيز هذه الفكرة، حيث تمكنت هذه المنظمات من الحصول على موافقة الحكومة ودعم الجهات المانحة في هذا الصدد، فتم إنشاء صناديق ائتمان لتمويل المبادرات النابعة من النازحين الداخليين أنفسهم لإقامة مشروعات ابتكارية معدة لخلق فرص العمل وتحسين ظروف المعيشة ومساعدة النازحين الداخليين على الخروج من الشدائد. ومن المنتظر أن تؤدي هذه المشروعات إلى تسهيل اندماج النازحين الداخليين في المجتمعات المضيفة وتحقيق النفع لهذه المجتمعات بصفة عامة.

وقد تحقق التكامل بين هذه المناهج في كلا البلدين في صورة برامج حكومية تهدف إلى تعزيز التنمية الاقتصادية في إطار استراتيجيات شاملة تعترف باحتياجات النازحين الداخليين وقدرتهم على الإسهام في الاقتصاد الوطني. ويلاحظ أن النازحين الداخليين عندما يزيد اعتمادهم على أنفسهم يقل العبء الذي يمثلونه سواء في أثناء مرحلة النزوح أو عندما يتمكنون في آخر الأمر من العودة إلى ديارهم الأصلية. وفي هذه الأثناء تخرج مساهمات النازحين الداخليين في تنمية بلادهم من دائرة الاقتصاد الخفي أو الموازي، الذي تسجن فيه في أغلب الأحيان، لتحظى بالاعتراف والدعم اللائق بها.

وقد تعرضت هذه العملية في كل من أذربيجان وجورجيا لصعوبات، لكنها بينت حتى الآن أنه يوجد بديل لمعاملة النازحين الداخليين على أنهم مجرد مستقبلين للمعونات الإنسانية. وفي حقيقة الأمر أننا إذا كنا نستطيع أن نستمد درسا من هذه التجربة، فهو ضرورة تصفية برامج المساعدات الإنسانية في مرحلة مبكرة لمساعدة النازحين الداخليين على المشاركة بصورة كاملة وعلى قدم المساواة في التنمية الوطنية في بلدانهم، مع ضمان توفير المساعدة دائما لمن لا يزالون بحاجة إليها. فإذا حدث ذلك فسوف تقل درجة اعتماد النازحين على المعونات، وسيغدو بالإمكان توجيه الدعم الحكومي والمعونات المقدمة من الجهات المانحة للاستفادة بها بطرق أكثر فعالية وشفافية. وتوفر عملية إعداد الاستراتيجيات اللازمة لتخفيف حدة الفقر في كلا البلدين الفرصة للحكومتين للنظر إلى تنمية النازحين الداخليين باعتبارها جزءا لا يتجزأ من الجهود الرامية إلى تحسين ظروف المعيشة لجميع المواطنين. ويلاحظ أن الجهود الدولية للدفاع عن حقوق النازحين الداخليين، خصوصا المبادئ التوجيهية، توجه تفكير الحكومتين والجهات المانحة إلى هذا النهج نفسه.

إن تجربة منطقة جنوب القوقاز تبين أن النزوح عندما يحدث على نطاق واسع فمن الضروري ألا يكتفي المجتمع الدولي والحكومات بتقديم المساعدات الطارئة، ولكن يجب البدء فورا في إدراج المساعدات المخصصة للنازحين الداخليين في خطط التنمية الحالية والمستقبلية. وبهذه الطريقة يمكن تقليل درجة الاعتماد على المعونات إلى أدنى حد ويجد النازحون الداخليون أمامهم فرصا أفضل للتعامل مع محنتهم بقدر أكبر من الاكتفاء الذاتي وبطريقة أكثر كرامة ودواما.

ماركو بورسوتي يعمل حاليا منسقا مقيما تابعا للأمم المتحدة وممثلا مقيما لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أذربيجان. وكان قد شغل المنصب نفسه في جورجيا فيما بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠١. البريد الإلكتروني:
Marco.Borsotti@undp.org

١ دار الصراع في أذربيجان للسيطرة على إقليم ناجورنو كاراباخ، بينما دارت الصراعات في جورجيا للسيطرة على أبخازيا وتكشينفالي.
٢ انظر قاعدة البيانات الدولية الخاصة بالنازحين الداخليين على موقع: www.idpproject.org

العراق: معضلات التخطيط للطوارئ

بقلم: كلير جراهام

تمثل أزمة العراق نموذجاً للمعضلات الكامنة في عملية التخطيط للطوارئ التي تواجه مجتمع الوكالات الإنسانية اليوم.

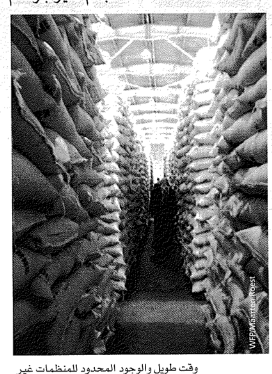
تطرح هذه المقالة السؤال التالي: إذا كان التخطيط للطوارئ أمرا متعارفا عليه وواجبا أصيلا من واجبات الوكالات الإنسانية فما هي مصادر التوتر الذي شاب الإعداد لمواجهة أزمة العراق، وما هي دلالات ذلك بالنسبة لأي استجابة فعالة في هذا الصدد؟

المشاركة في أزمة مثيرة للخلاف

على الرغم من أن التخطيط للطوارئ يجب أن يكون جزءا لا يتجزأ من عمل أي وكالة من وكالات المساعدات الإنسانية، فإن القضية الرئيسية التي واجهت المخططين للوضع في العراق كانت هي الضغوط الرامية إلى عدم المشاركة بصورة صريحة. فعلى العكس من الحرب في أفغانستان، لم يكن هناك إلا قدر محدود من التأييد للقيام بضربة عسكرية وقائية بزعامة الولايات المتحدة، وأدت النداءات التي قدمت إلى الأمم المتحدة إلى نشوب نزاعات دولية مريرة. فإلى جانب رغبة الأمم المتحدة في الحفاظ على ثقة المجتمع الدولي في إجراءات التفتيش على الأسلحة وثقته في مجلس الأمن، كان من اللازم عليها أن تحافظ على الحوار مع الحكومة العراقية، وأن تتجنب إثارة أي تكهنات بأنها عازمة على قبول الحرب.

معونات غذائية للطوارئ مخزنة في مخزن تابع لبرنامج الغذاء العالمي قرب عمان بالأردن، عام ٢٠٠٣.

وكان على برامج الأمم المتحدة الخاصة بالمساعدات الإنسانية أن تعمل وفقا لهذه القيود. كما كانت هناك قيود أخرى تنبع من استمرار العمليات الجارية في العراق والمنطقة المحيطة به. فقد كانت الحكومة الكويتية على سبيل المثال تشعر بالقلق من أن الحديث عن الاستعدادات سيمثل عامل جذب للأشخاص الذين يحتمل أن يتحولوا إلى لاجئين. ولذلك لم تكن وكالات المعونات الإنسانية الموجودة في الكويت ترغب في الكشف عن أي تفاصيل عن خططها خوفا من إثارة استياء السلطات. وإذا كان الخوف من إشعال فتيل حركات اللاجئين قد ينبع من سوء فهم خطط الطوارئ، فإن مجلس مساعدة اللاجئين العراقيين الذي يقع مقره في المملكة المتحدة أفاد عن تردد شائعات تقول بأن الإمدادات الموجودة على الحدود الكويتية مؤشر يدل على الاتجاه الذي سيتحرك فيه الناس. ومن ثم ظهر التساؤل السياسي عن الكيفية التي نضمن بها أن أي خطة على المستوى المحلي أو غيره لن تفهم خطأ على أنها نذير بوقوع طارئ ما. ومع اتساع الشائعات حرصت الأمم المتحدة على التأكيد على أن التخطيط للطوارئ أمر متعارف عليه، وليس إجراء استثنائيا، وأنه لا يمكن بناء أي تنبؤات على أساس مضمون تقاريرها المقدمة إلى الحكومات أو توقيتاتها.



ويلاحظ أن لكل وكالة من الوكالات الإنسانية واجب تخطيطي. وعندما تطول فترة التحضير لوضع الإمدادات والاستعدادات المادية على أرض الواقع، فإن ضرورة التخطيط تنبع أيضا من الاعتبارات العملية. وهذا درس تعلمناه من التجارب المريرة. ففي حرب الخليج عام ١٩٩١، كانت أعداد اللاجئين الذين فروا من الحملة الجوية التي تزعمتها الولايات المتحدة أقل بكثير من التنبؤات، إلا أن أحدا لم يتوقع ذلك الخروج الجماعي الذي أعقب سحق حركات التمرد التالية في العراق. وفي ربيع عام ١٩٩١، كان أكثر من ٥٠٠ عراقي يموتون كل يوم بتأثير إقامتهم في العراء ومن جراء الجوع والمرض في المناطق الحدودية النائية في تركيا وإيران، بسبب الظروف الجوية والصعوبات التي تكتنف وصول وكالات الإغاثة والسلطات والجهات المانحة إليهم وعدم استعدادها للتعامل مع هذه الظروف. ولما كانت الأمم المتحدة تضع في اعتبارها أن المجتمع الدولي لا يتسامح مع من يؤخذون بغتة، فقد شرعت في التخطيط لمواجهة الطوارئ في العراق في وقت مبكر وهو فبراير/شباط ٢٠٠٢، وبدأت في إرسال الإمدادات مسبقا مع قرب نهاية العام.[1]

التخطيط في جو تكتنفه الشكوك

أدت الأحداث التي أفرزت الأزمة الحالية – والتعقيدات الإضافية الخاصة بالمسألة الكردية والزعم بوجود أسلحة نووية وكيماوية وبيولوجية وتأثير تواصل العقوبات الاقتصادية – إلى حالة غير مسبوقة من الشكوك، فوضع العراق كدولة منبوذة منذ وقت طويل والوجود المحدود للمنظمات غير الحكومية في العراق زاد من حدة التكهنات، التي تعد جزءاً من أي عملية تخيط للطوارئ، حيث طرحت الوكالات سيناريوهات متعددة وحاولت طرح الطرق المناسبة للتعامل معها. ويلاحظ أن غياب الآراء الثاقبة التي يمكن أن تطرحها المنظمات المحلية غير الحكومية والقيود السياسية على التخطيط الداخلي في العراق يؤديان معا إلى عرقلة عملية وضع هذه الخطط. وتشير المعلومات المتاحة إلى أن هناك بواعث خطيرة للقلق بشأن تأثير الصراع على السكان الذين استبد بهم الضعف والذين يرزحون أصلا تحت نير عقد من الحرب واثني عشر عاما من العقوبات ويعتمدون إلى حد كبير على حصص الغذاء التي تأتي في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء.

وعلى العكس من ذلك نجد أن التفاوت في سيناريوهات النزوح لا يفيد إلا في التعبير عن مجمل الصعوبات التي لا يمكن تخطيها. ففي منتصف فبراير/شباط طرح نائب الأمين العام للشؤون الإنسانية سيناريو «الحالة الوسطى» الذي يقضي بأن مليونين من الناس قد يتعرضون للنزوح الداخلي، مع احتمال خروج ما يتراوح بين ٦٠٠ ألف و١,٤٥ مليون شخص من العراق. وفي بداية الحرب ساد الافتراض بأن معظم سكان العراق البالغ عددهم ٢٥ مليوناً عندهم من المؤن ما يكفيهم لمدة ستة أسابيع على الأقل وأنهم لن يبرحوا ديارهم لو سمحت لهم الظروف الأمنية بالبقاء.

ومما يزيد من تعقيد التخطيط لمواجهة لنزوح مسألة العدد المتوقع للنازحين، والوجهة التي قد يقصدونها، ومعدل سرعة النزوح. وحتى بعد مرور عدة أيام على بدء الحملة العسكرية لم يكن من المعروف ما هي الوكالة الرئيسية التي ستكون معنية بالنزوح الداخلي. كما أن التقييمات الدقيقة لمدى الاحتياجات التي ستنجم عن أوضاع النزوح الداخلي لا يمكن أن تتم إذا أصبح وصول الوكالات إلى النازحين خطرا بسبب الصراع.

وفور عبور الحدود، يصبح النزوح أظهر من ذي قبل ويتخذ طابعا سياسيا بدرجة أكبر. وقد اعتمدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين الأعداد الصغيرة المحتملة للاجئين كأساس لتحركاتها، فمضت في الإعداد في البلدان المجاورة من هذا المنطلق. ويعد الشاغل الأساسي لدى المفوضية هو إبقاء الحدود مفتوحة دائما، إذ إن الوثائق التاريخية تؤكد على ضرورة إبقاء الحدود مفتوحة للدواعي الأمنية ولتوفير المأوى والمساعدات. فعندما فر حوالي ٤٠٠ ألف شخص من ألبان كوسوفا في أول أسبوعين من حملة القصف الجوي التي شنها حلف شمال الأطلسي في عام ١٩٩٩، تعرضت مقدونيا لانتقادات حادة لمنعها اللاجئين من الدخول إليها ومنعها وكالات الإغاثة من الوصول إليهم. وفي إحدى المرات ورد أن ٧٠ ألف شخص منتظرين على الحدود قد أصبحوا في عداد المفقودين، الأمر الذي أثار المخاوف من احتمال استخدامهم كدروع بشرية.

إن تعزيز مبدأ عدم الإرجاع القسري ومبدأ الوصول إلى المناطق التي يوجد بها النازحون واللاجئون كمبدأين أساسيين يعد دائما تحديا دبلوماسيا لا ينتهي. وتعد إيران الجارة الوحيدة للعراق التي وقعت توقيعا كاملا على اتفاقية ١٩٥١ الخاصة باللاجئين. إلا أن سوريا كانت أول دولة تعلن رسميا أنها ستقبل لاجئين من العراق، وظلت لفترة من الوقت هي الدولة الوحيدة التي أعلنت ذلك. وفي فبراير/شباط، رفضت إيران خيار إيواء اللاجئين، وآثرت إقامة مخيمات انتقالية أو مخيمات داخل الأراضي العراقية، ووعدت بفتح الحدود ولكن على نطاق محدود جدا، بحيث يقتصر الدخول على المعرضين «للخطر المادي». كما رضخ الأردن في فبراير/شباط لكن موقفه ظل متأرجحا، حيث تعهد بإبقاء حدوده مفتوحة، لكنه في الوقت نفسه أعلن أنه سيرد الآلاف من العراقيين «العاديين»، ليرحب فحسب بالعراقيين الميسورين الذين أتوا للأردن للعمل التجاري والاستثمار.

إن المسؤولية الأساسية عن رعاية اللاجئين تقع على عاتق حكومات البلدان المضيفة، لكن جيران العراق ما زالوا يكيفون أوضاعهم مع العواقب السياسية والاقتصادية لحرب الخليج عام ١٩٩١. فقد استقبلت إيران ١،٣ مليون لاجئ، منهم ٢٠٠ ألف لا يزالون فيها، بالإضافة إلى أكثر من مليوني لاجئ أفغاني تتكلف إقامة الواحد منهم حوالي ٦٧٤ دولاراً في السنة، لا تغطي المعونات الدولية إلا ستة دولارات منها فقط. ولذلك فإن إقناع جيران العراق بتقديم الحماية الفعالة يتطلب التعهد بتقديم دعم أوسع من جانب المجتمع الدولي. وفي حالة حدوث تدفق جماعي وطول فترة الصراع، فقد يستدعي ذلك وضع برامج لإعادة التوطين إلى جانب تدبير التمويل اللازم. وعلى الرغم من أن تركيا وقعت على اتفاقية ١٩٥١ الخاصة باللاجئين، فإنها الدولة الوحيدة في العالم التي تطبق ما تسميه «بالقيد الجغرافي» الذي لا يسمح إلا بقبول طالبي اللجوء الأوروبيين فقط. معنى ذلك أن العراقيين في تركيا يمكن أن يحصلوا على حماية مؤقتة فحسب، ويجب إعادة توطينهم في بلد آخر. أما الكويت ففيها أكثر من ثلاثة آلاف لاجئ عراقي من أيام الصراع السابق لا زالوا يسعون إلى هذا الخيار، وقد لخص رئيس جمعية الهلال الأحمر الكويتية الوضع الذي تواجهه وكالات المساعدات الإنسانية المحلية بقوله «إن ترك اللاجئين في المخيمات أمر غير إنساني، وتركهم يعيشون بين الأهالي أمر «خطير».

ومن الأمور التي يمكن للمخطط أن يفترضها وهو مطمئن إليها أن العامل الأساسي في تحديد أي طارئ إنساني هو طول الحرب وشدتها، لكننا نجد مرة أخرى أن خصوصيات الأزمة العراقية أدت إلى تفاقم الأخطار المحتملة. فهناك العديد من السيناريوهات التي ذكرت فيها وكالات الإغاثة، سواء الحكومية منها أو غير الحكومية، أنها لا تستطيع العمل وأنها ستضطر إلى سحب أطقمها الدولية. ونظرا للخلافات الطائفية في العراق والمسألة الكردية على وجه الخصوص، فإن الاضطراب الداخلي الناجم عن الهجوم العسكري قد يؤدي إلى خلخلة استقرار المنطقة بأكملها، كما ذكرت وكالات المعونة أنها ليست مهيأة للعمل في ظروف الحرب الكيماوية والبيولوجية. ومنذ



أكراد العراق النازحون يعودون إلى ديارهم عام ١٩٩٤ بعد انتهاء الحرب الأولى مع العراق.

استخدام الغاز لإبادة المدنيين الأكراد في حلبجة عام ١٩٨٨ أعد السكان الأكراد ومجتمع الوكالات الإنسانية بعض الاحتياطات للوقاية من الهجمات المستقبلية، لكن لا الأكراد ولا الوكالات لديهم الموارد الكافية لتجاوز مرحلة التدريب البسيط وتخزين المؤن وإغلاق المباني بصفة مؤقتة وإجراء برامج التطعيم الخاطفة. ففي أي من الحالتين ستظهر هناك مجموعة من المتغيرات غير المعروفة التي قد تؤدي إلى سيناريو تشعر فيه الوكالات الإنسانية أنها غير قادرة على العمل.

التخطيط في مجتمع الوكالات الإنسانية في أجواء مشحونة سياسياً باطراد

في أعقاب صدور القرار ١٤٤١ اشتدت الدعوة لمزيد من الانفتاح التخطيطي على مستوى الأمم المتحدة والحكومات. ويلاحظ أن اختلاف الآراء حول طريقة فتح الحوار كان وما يزال مؤشرا يعكس الفرقة بين مؤيدي الحرب والمعارضين لها، بينما تقف الأمم المتحدة حائرة في الوسط بين الفريقين. ويشير أنصار السرية إلى الضرورات العسكرية، بينما يخشى معارضوهم من تأثير القيود المفروضة على الاستجابات الفعالة على مستوى الوكالات ومن تأثير إعطاء المزيد من الحرية للعسكريين في سياق عمليات المساعدة الإنسانية.

وإذا كانت إمكانية استخدام القوة تحت مظلة الأمم المتحدة لا تزال قائمة فقد ظلت المنظمات غير الحكومية غير واثقة من دورها ومدى مقبولية هذا الدور وتوقيته. ومع تقدم التخطيط من مرحلة الطوارئ إلى مرحلة ما بعد الصراع تزايدت الحيرة بشأن دور العاملين في الوكالات الإنسانية. ففي فبراير/شباط أفادت الأنباء بأن العسكريين الأمريكيين يخططون للقيام بجهود الإغاثة الإنسانية الأولية على أن يقوموا بعد ذلك بتسليم المسؤوليات تدريجيا إلى الأمم المتحدة وغيرها من منظمات الإغاثة. وأعربت شبكة المنظمات غير الحكومية الأمريكية «إنتر آكشن» عن مخاوفها بشأن الدور القيادي المسند إلى العسكريين، بينما أشارت المنظمات غير الحكومية بالمملكة المتحدة إلى ما تسير عليه من مبادئ الحيدة والنزاهة والاستقلال معربة عن عدم استعدادها للعمل في أماكن لا يتقبل فيها السكان سلطات القوة المحتلة.

ومن الواضح أن الأزمة العراقية تعكس تحولا آخر في الاتجاه نحو طمس الحد الفاصل بين مجال المساعدات الإنسانية والعمليات العسكرية. ففي أعقاب حرب الخليج عام ١٩٩١ كان العسكريون يقومون بتقديم الدعم اللوجستي البحث وتوفير الأمن، ولكن دور القوات المسلحة في عمليات الإغاثة الإنسانية اتسع إلى حد كبير منذ ذلك الحين. وأدى الدور الريادي الذي قام به حلف شمال الأطلسي في حماية اللاجئين في كوسوفا إلى وضع الجهود العسكرية والإنسانية على مفترق طرق على المستوى السياسي، ومنذ ذلك الحين ساد الاتجاه إلى إنشاء فرق المساعدات المعنية بالاستجابة للكوارث وإلحاقها بالقوات الأمريكية التي تعمل أصلا في أفغانستان والقوات المخطط لعملها في العراق.

الأزمة العراقية تعكس تحولاً آخر في الاتجاه نحو طمس الحد الفاصل بين مجال المساعدات الإنسانية والعمليات العسكرية

ومع التزايد المطرد للطابع السياسي في سياق الجهود الإنسانية بدأ مجتمع الوكالات الإنسانية يطالب بتعظيم الدور القيادي للأمم المتحدة. والمعروف أن التحديات التي تظهر في هذا النظام العالمي المتغير تحديات شتى تتطلب مناقشتها في حد ذاتها. وقد تنعكس دلالات التخطيط للطوارئ في العراق على مستويات الاستعداد، ففي بداية الصراع كانت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مستعدة على ما يبدو، بينما تردد في مجتمع المنظمات غير الحكومية أنه يفتقر إلى الموارد أو المعلومات اللازمة للإعداد لأي شيء إلا لسيناريو الحملة السريعة المتفائل الذي قبله الكثيرون على نطاق واسع. وعندما لم تأت الحملة العسكرية تحت غطاء الأمم المتحدة فقد أدى ذلك إلى تعديل النداءات الصادرة من مجتمع المنظمات غير الحكومية. وأعلنت لجنة الطوارئ لمواجهة الكوارث، التي تمثل ١٢ منظمة غير حكومية مقرها المملكة المتحدة، أنها لن تدبر التمويل اللازم ولن تعمل إلا تحت راية الأمم المتحدة.

لكن الأمم المتحدة نفسها ظلت تعاني من نقص التمويل. ففي فبراير/شباط طالبت المنظمة الدولية بتمويل قدره ١٢٣ مليون دولار لتجهيز تسع وكالات، منها ٦٠ مليوناً من نصيب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لتغطية تكاليف الخطط الخاصة بالمنطقة لمدة شهر بصفة مبدئية. وبعد أسبوع من بدء الحرب ومع ورود الأنباء عن قلة عدد اللاجئين لم تتلق المفوضية إلا ٢٥ مليون دولار فقط، وكانت الولايات المتحدة هي أول دولة تعلن على الملأ عن تقديم التمويل للمفوضية لتنفيذ خططها الخاصة بالتعامل مع الطوارئ. ولم تكن البلدان المانحة من خارج التحالف لتستجيب إلا عند بدء الصراع وظهور طارئ محدق بها. أما معارضو الحرب فكانوا غير راغبين في تقديم التمويل على الإطلاق، فقد عارضت ألمانيا وفرنسا تمويل الاتحاد الأوروبي للأوضاع الإنسانية على أساس أن هذه مسؤولية قوة الاحتلال.

أما بالنسبة لمجتمع الوكالات الإنسانية فإن الاستجابة الفعالة من جانبه تتطلب توافر موارد احتياطية، وهناك العديد من بواعث القلق الجادة التي تشير إلى أن الوكالات ربما تضطر لتحويل أموالها من الطوارئ الموجودة في أماكن أخرى لكي تحقق الحد الأدنى المطلوب من الاستعداد. وقد تضطر وكالات الأمم المتحدة إلى الاقتراض من الاحتياطيات الداخلية وإلى تحويل التمويل من بعض الطوارئ الأخرى أو انتظار التمويل الجديد فحسب. وتواجه المنظمات غير الحكومية صعوبات مماثلة في مجال التمويل لعلمها أن التمويل قد لا يكون متاحا من أي مصدر حتى تقع الأزمة فعلا.

الدلالات المتعلقة بالاستجابة الفعالة

يطرح خطر الصراع في العراق العديد من المجاهيل أمام خبراء التخطيط للطوارئ. والشيء الوحيد المؤكد هو أن هذا الصراع يمكن أن يؤدي إلى تعميق الطوارئ الإنسانية القائمة بالفعل. وقد تعطلت القدرة على الإعداد الكامل بسبب نقص المعلومات والتنسيق والتمويل بالإضافة إلى خطر الحرب الكيماوية والبيولوجية، وأدت كل هذه الأمور أدت إلى تعقيد الفعالية المحتملة للاستجابات الإنسانية. إلا أن أشد القيود في هذا الصدد تمثل في شبكة التوترات السياسية المحيطة بالعراق.

والآن وبينما ينظر الجميع إلى تطورات الأزمة العراقية ليعرفوا من الذي صدق حدسه، فلا نرى ثمة استفادة تذكر من الأزمات الحادثة في أماكن أخرى، ولا نرى دعما كافيا يقدم لها. وعلى الرغم من أن أي طارئ في المستقبل سيطرح مجموعة مختلفة من القيود والشكوك، فإن طبيعة الصراع في العراق والاستجابات الإنسانية له قد ينذر مخططي الطوارئ بتغير الدور الذي تنتظر وكالاتهم القيام به في الطوارئ المستقبلية، أما إلى أي حد يشعر المخططون بأن هذا الدور سيسمح لهم بالتحرك بصورة فعالة فتلك قضية أخرى.

كلير جراهام مساعدة الإعلام العام بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بلندن.
البريد الإلكتروني: graham@unhcr.ch

الآراء التي تحملها هذه المقالة تخص الكاتبة، والمناقشة المطروحة فيها تستند كلية إلى المعلومات المتاحة للعامة.

(١) لجنة التنمية الدولية بمجلس العموم، «الإعداد للعواقب الإنسانية للعمل العسكري المحتمل ضد العراق»، التقرير الرابع بدورة ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ج ١، ص ٨؛ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، «الموقف الطارئ في العراق - أزمة غير مؤكدة». www.unhcr.ch

العنف المنزلي على الحدود بين تايلاند وبورما ودلالاته المتصلة بحقوق الإنسان على المستوى الدولي

بقلم: كارولين لامبرت وشارون بيكرينج

تركز هذه المقالة على العنف المنزلي الذي تتعرض له النساء اللاتي يعشن في المخيمات، وتلقي بالضوء على قدرة معايير حقوق الإنسان على تغيير حياة المرأة وكذلك على القيود المرتبطة بهذه المعايير.

فقد بدأت النساء البورميات اللاتي يعشن في المخيمات الواقعة على امتداد الحدود بين بورما وتايلاند في الاحتكاك بصورة مطردة بمفهوم حقوق الإنسان التي يفترض أن تتمتع بها المرأة وممارسة هذه الحقوق. ويعتبر التعريف بالحقوق عنصرا مهما لكثير من النساء في سياق عملية الإقرار بتجارب الظلم والحصول على التعويض والانتصاف أو الحماية من الانتهاك. ولكن بينما نشهد ارتفاعا في مستويات الوعي، فإن آثار هذا التغيير على النساء أنفسهن تبقى محدودة، بل إننا لمسنا لدى النساء اللاتي تحدثنا إليهن إيمانا بأن تبني الإطار القائم على حقوق الإنسان يمكن أن يؤذي النساء بأن يجعلهن عرضة لسخط الأسرة والمجتمع. وبالإضافة إلى ذلك، ونظرا لأن المرأة لا تتمتع بوضع قانوني في دولة تايلاند، فإن اعتماد آليات حقوق الإنسان بصفة أولية على الدولة القومية لإعمال حقوق الإنسان يقلل كثيرا من قيمتها كأداة للتعويض والإنصاف أو كأداة للحماية.

العنف المنزلي في المخيمات

أشارت كثيرات من النساء اللاتي تحدثنا إليهن إلى ظاهرة العنف المنزلي ضد المرأة في المخيمات باعتبارها قضية تبعث على القلق الشديد.[١] فمع ترسخ دعائم المنظمات النسائية وارتفاع عدد النساء اللاتي ينخرطن في الدعوة لحقوق المرأة في مجتمع المخيمات بدأت هذه المحافل تحاول وضع سلسلة متعددة الجوانب من الإجراءات الموجهة إلى التعامل مع العنف المنزلي، من خلال إشراك الأفراد ولجان المخيمات.

فعلى المستوى الفردي ناقشت العديد من النساء اللاتي تحدثنا إليهن الطرق التي يمكن يؤدي بها التعريف بحقوق الإنسان والحديث عنها إلى زيادة ثقتهن للحديث عن السلوكيات التي يعتبرنها ظالمة أو جائرة:

سأقول لك ما هو الغلط وما الذي ليس بصواب، وأنتم تعرفون أنكم تستطيعون التعبير عن الصواب وأن حقوقكم انتهكت.

إن التعرف على حقوق الإنسان والاعتراف بأن المرأة لها هذه الحقوق يمثل تحديا للطريقة التي يفكر بها النساء والرجال في المخيمات في مسألة العنف المنزلي:

عندنا مثلا في المخيم بعض الحالات من العنف المنزلي... في البداية كنا نظن أن المرأة سيئة الطباع، ولذلك يجب أن يضربها الزوج كما يحدث. أما الآن فقد بدأت آراؤنا تتغير.

لقد تزايد الوعي بمعدل حدوث ظاهرة العنف المنزلي، ووضعت المنظمات النسائية هذا الموضوع على مائدة الحوار الصريح، وأصبح من الممكن اتباع بعض الاستراتيجيات الأخرى مثل إنشاء أكواخ مخصصة في المخيم يمكن أن تقصدها النساء اللاتي يحتجن إلى الفرار من العنف. وقد أكدت النساء على وجه الخصوص على أهمية وجود التنظيمات النسائية بشكل مادي ملموس في المخيمات وقدرتها على مساعدة النساء على التحدث مع أزواجهن عن سبب سوء سلوكهن:

أنهم يستدعون الزوج والزوجة ويشرحون لهم أنه يجب عدم اللجوء إلى الضرب بهذا الشكل، فنحن بشر، والإنسان يجب ألا يؤذي إنسانا مثله.

كما بدأت المنظمات النسائية تطالب باستجابات أكثر شمولا من جانب زعماء القطاعات أو لجان المخيمات، مثل إشراك النساء في هياكل صنع القرار.

وأشارت إحدى النساء إلى أن الحكومة حتى لو فشلت في تنفيذ الالتزامات المنبثقة عن معاهدات حقوق الإنسان، فإن تعرف النساء على هذه الالتزامات يغير من الطريقة التي يتفاعلن بها مع مجتمعاتهن المحلية:

يمكننا أيضا أن نقارن بين ما يجب أن يفعله زعماء المجتمع المحلي وما يجب ألا يفعلوه، حتى نصل إلى فهم أفضل لما يجب أن تفعله الدولة للمرأة...

إن تحديد العنف المنزلي باعتباره انتهاكا لحقوق الإنسان يُمكّن من العمل الفردي والجماعي ويسهم في القضاء على ممارسة هذا العنف، إذ لم يعد ذلك متوقفا على قيام المرأة وحدها بالرد بصفتها الفردية.

العنف المنزلي في القانون الدولي

يرتبط العنف المنزلي بعلاقة غير مستقرة بقانون حقوق الإنسان الدولي. فطوال عقد التسعينيات الماضي كانت داعيات حقوق المرأة ينادين بأعلى صوت بأن العنف ضد المرأة انتهاك لحقوق الإنسان، بينما كان اللاعبون السياسيون في الأمم المتحدة أقل قناعة بذلك. ويلاحظ أن إعلان القضاء على العنف ضد المرأة الصادر عام ١٩٩٣ تعمد عدم تسمية العنف ضد المرأة انتهاكا لحقوق الإنسان، مؤثرا تبيان سلسلة من الحقوق التي تتأثر تأثرا فادحا بهذا العنف[٢]. ومنذ وقت قريب صدرت وثيقة نتائج مؤتمر بكين التي وصفت العنف ضد المرأة بأنه «قضية» من قضايا حقوق الإنسان، واقرت بأن العنف الذي يرتكب ضد المرأة على يد الجهات التابعة للدولة يعتبر انتهاكا لحقوق الإنسان[٣]. إلا أن المفاوضين قاوموا الرأي القائل بأن الدولة مسؤولة عن ضمان حقوق الإنسان لكل الأفراد في الأراضي التابعة لها. وتتطلب هذه الفكرة – «الحيطة الواجبة» – من الدولة اتخاذ خطوات ملموسة لاحترام الالتزامات

المتعلقة بحقوق الإنسان وحمايتها وتنفيذها، ومن ثم فإن أي عمل من أعمال العنف ضد المرأة، بما في ذلك العنف المنزلي، يمثل انتهاكا لحقوق الإنسان إذا لم تنفذ الدولة البرامج والتشريعات التي تعمل على القضاء على العنف المنزلي في المجتمع.

والمسألة المحورية موضع النزاع في هذا السياق هي التكييف المختلف في إطار قانون حقوق الإنسان للأفعال التي ترتكبها الجهات التابعة للدولة أو غير التابعة لها. إذ يستند قانون حقوق الإنسان على مسؤولية الدولة من حيث أن إعمال حقوق الإنسان والتعويض والإنصاف في حالة انتهاكها يتم من خلال آليات الدولة. ولذلك بينما تم الاعتراف بوجود جوانب المتعلقة بالنوع (أي كون المرء ذكرا أم أنثى) في العنف الذي ترعاه الدولة ضد المرأة (ومثال ذلك الاعتراف الإقرار بأن الاغتصاب جريمة من جرائم الحرب في القانون الإنساني الدولي)، فإن قضية العنف الذي ترتكبه الجهات غير التابعة للدولة يبقى محل خلاف. وعلى المستوى القانوني، أوضحت لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة بجلاء طبيعة الالتزامات القانونية الواقعة على الدول الأطراف فيما يتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة، إذ تقر اللجنة بأن العنف ضد المرأة شكل من أشكال التمييز وأن الدول الأطراف في اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة ملزمة بناء على ذلك بالقضاء على العنف ضد المرأة في إطار واجباتها القانونية المنبثقة عن المعاهدة.

القيود

لا يزال التركيز على مركزية الدولة عائقا كبيرا أمام استخدام حقوق الإنسان، خصوصا فيما يتعلق بالعنف المنزلي للنساء في كل مكان حول العالم، لكن هذه القضية تأخذ صورة أكثر تعقيدا في حالة النساء اللاتي يعشن على الحدود بين تايلاند وبورما.

ويرتكب العنف المنزلي حول العالم على يد الفرد بدرجات متفاوتة من الشجب الاجتماعي أو من جانب الدولة. ولكن في إطار حقوق الإنسان فإن الكيان الوحيد الذي عليه مسؤولية واضحة فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان هو الدولة، ومن ثم فإن المرأة قد تتمتع بقدر ما من السلطة الشخصية، بينما تظل معتمدة على تقبل المجتمع على نطاق أوسع لفكرة المساواة بين الرجل والمرأة وتساويهما في الحق في إعمال حقوق الإنسان.

وحتى عندما تتمكن المرأة من إثارة قضايا حقوق الإنسان مع زوجها، فقد يرفضها الزوج وعندئذ لا يصبح أمام المرأة من ملجأ تلجأ إليه، خصوصا إذا كانت تخشى التعرض للمزيد من العنف أو الضائقة الاقتصادية أو الرفض الاجتماعي:

ربما تكون بعض القيادات النسائية أقدر على إثبات ذاتهن، ويستطعن مناقشة هذه الأشياء مع أزواجهن، ولكنهن يكتفين بإخبار الزوج. أما القيام بعمل للتصدي لها فلا أرى أنه أمر ممكن حتى الآن.

إن التحدي الماثل أمام المرأة هو أن آراء أزواجهن غالبا ما تعكس الآراء السائدة في المجتمع بأن العنف المنزلي مسألة خاصة بين أفراد الأسرة. وإذا كانت المطالبة باتخاذ إجراءات لتغيير هذه المواقف تعد التزاما في إطار اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة وخطة العمل المنبثقة عنها، فإنه من الصعب جدا على النساء اللاتي يعشن على امتداد الحدود التايلاندية البورمية أن يعرفن ما هي الدولة التي تتحمل المسؤولية. فقد وقّعت كل من بورما وتايلاند على اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة التي تطالب الدول الأطراف باتخاذ ما يلزم من تدابير للقضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة، ومنها العنف. ولكن يكاد يكون من المستحيل مساءلة السلطات في بورما، حيث أن معظم داعيات حقوق المرأة على امتداد الحدود لا يعترفن بالعصبة العسكرية في بورما كحكومة شرعية، أما حكومة تايلاند فتفرض قيودا صارمة على الأفراد الذين يعيشون في مخيمات اللاجئين، وهناك علاقة عدوانية بين مسؤولي الشرطة المحليين والمقيمين في المخيمات. وقد أبلغت بعض نساء المخيمات والعاملات المهاجرات عن ارتكاب بعض المسؤولين التايلانديين عن تنفيذ القانون أعمال عنف ضدهن، وتقول رابطة المرأة في بورما بأن هذا العنف غالبا ما يُغَض الطرف عنه[٤]. وهكذا بينما يفترض أن تشمل نصوص اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة كل من يعيشون في منطقة ما، فإن المرأة في واقع الحال تواجه صعوبات جمة في الاتصال بأجهزة الدولة التايلاندية.

وبدلا من الجهاز الرسمي للدولة تضطلع لجان المخيمات بدور الدولة بحكم الأمر الواقع – وهو ما يتبدى بصورة واضحة في توزيع المواد الغذائية والرعاية الصحية وتوفير الخدمات التعليمية. وقد أشارت نساء كثيرات إلى أن لجان المخيمات، التي يهيمن عليها الرجال غالبا، لا تأخذ مسألة العنف المنزلي على محمل الجد. فإذا كانت النساء تذهب أحيانا إلى لجان المخيمات لمناقشة حقوق الإنسان الخاصة بالمرأة فإن الأجهزة القانونية الرسمية المنبثقة عن نظام معاهدات حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة تقصّر في التعامل مع أكثر الكيانات التنظيمية تأثيرا في حياة المرأة. ولذلك عند إعداد تقرير الظل[٥] المقدمة إلى لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة أكدت بعض النساء البورميات على إحباطهن بسبب عدم القدرة على التعامل مع إجراءات لجان المخيمات أو عجز تلك اللجان عن التحرك.

وتتمتع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بوضع المراقب في ١٤ مخيما على طول الحدود، ومن النقاط المهمة التالية في سياق بحثنا دراسة السبل التي تشارك بها المفوضية في التعامل مع هذه القضايا. وقد تحدثت امرأة تعيش في أحد المخيمات وتشارك في التنظيمات النسائية عن الصعوبات التي تواجه المرأة في وضع موضوع العنف المنزلي في دائرة اهتمام الوكالات الخارجية، ومن بينها مفوضية شؤون اللاجئين، مشيرة إلى مجيء المفوضية والمنظمات غير الحكومية إلى المخيم للتحدث مع لجان المخيم فقط، وليس مع النساء اللاتي يعشن فيه.

خاتمة

أدت مناقشة حقوق الإنسان الدولية إلى عدد من المكاسب للنساء اللاتي يعشن في المخيمات على الحدود بين تايلاند وبورما، خصوصا فيما يتعلق بتزايد دور المرأة الفعال على المستوى الفردي والجماعي. إلا أن هذه المكاسب تتعرض لتحديات جمة بسبب عدم وجود المسؤولية من جانب الدولة. وهذا ما يفرض على المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة ضرورة القيام بدور أكبر وأوضح فيما يتصل بقضايا العنف المنزلي، ويجعل من الضروري أن تصبح مسؤولة بقدر أكبر عن المخيمات ومستويات العنف المنزلي فيها.

كارولين لامبرت، قسم العلوم الجنائية بجامعة ملبورن في أستراليا. البريد الإلكتروني:
clambert@optusnet.com.au

شارون بيكرينج محاضرة في العدالة الجنائية والعلوم الجنائية بجامعة موناش في أستراليا. البريد الإلكتروني:
Sharon.pickering@arts.monash.edu.au

١ أشارت النساء أيضا إلى العنف الجنسي الذي يرتكبه عملاء مجلس الدولة لاستعادة القانون والنظام/مجلس الدولة للسلام والتنمية ضد النساء غير المسجلات اللاتي يعشن ويعملن في تايلاند.

٢ إعلان القضاء على العنف ضد المرأة. وثيقة الأمم المتحدة رقم A/Res/48/104، ٢٣ فبراير/شباط ١٩٩٤.

٣ تقرير اللجنة الخاصة عن مجمل الدورة الخاصة الثانية والعشرين للجمعية العامة عام ٢٠٠٠، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/S-23/10/Rev.1، الفقرة ١٣.

٤. المرجع السابق، ٣٠.

٥ تقرير الظل هو الرؤية البديلة التي تقدمها المنظمات غير الحكومية عن أداء البلد في إطار اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة.

لاجئو المدن في موريتانيا

بقلم: شان ليندستروم

الجمهورية الإسلامية الموريتانية بلد صحراوي في معظمه، يمثل حلقة وصل بين المغرب العربي والبلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء الغربية.

هكذا فإن موريتانيا تغطي مساحة ثقافية انتقالية بسكانها الذين ينقسمون إلى العرب البربر في الشمال والأفارقة السود في الجنوب. وتعد موريتانيا واحدة من البلدان الأقل تنمية في العالم، ولا زالت البنية الأساسية القانونية والاجتماعية فيها بدائية، وتتركز السلطة السياسية والثروة الاقتصادية في أيد قلة قليلة. وإذا كانت موريتانيا قد بدأت منذ وقت قريب فقط تُعتبر بلداً مستقراً بالنسبة لمواطنيها، فقد أصبحت الآن تستضيف عدداً كبيراً نسبياً من اللاجئين من مجموعة مختلفة من البلدان الواقعة جنوب الصحراء الكبرى.

ويلاحظ أن معظم لاجئي المدن في العاصمة الموريتانية نواكشوط يأتون من سيراليون، حيث بدأوا يفدون منذ عام ١٩٩٧ عندما كانت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على وشك إغلاق مكتبها هناك بعد انتهاء برنامجها للإعادة الطوعية للاجئين الماليين. ومنذ ذلك الحين، تزايدت أعداد اللاجئين تزايدا مطردا بوصول ٥٠-١٠٠ لاجئ جديد في كل عام، ومعظم هؤلاء تتراوح أعمارهم بين ١٨ و٥٩ عاماً (٢٠٪ منهم دون الثامنة عشرة)، ونسبة الإناث بينهم ٤٣٪ من إجمالي عدد اللاجئين.

تحديد وضع اللاجئ أمام مفوضية شؤون اللاجئين

على الرغم من انضمام موريتانيا إلى اتفاقية جنيف الخاصة بوضع اللاجئين الصادرة عام ١٩٥١، وبروتوكول نيويورك الملحق بها والصادر عام ١٩٦٩، واتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم الجوانب المحددة في مشاكل اللاجئين في أفريقيا والصادرة عام ١٩٦٩، فإن موريتانيا لم تسن حتى الآن قانونيا وطنيا بخصوص وضع اللاجئين، ولم تضع إجراءات على المستوى الوطني لتحديد أهليتهم للحصول على اللجوء. ونظرا لغياب الهياكل المؤسسية اللازمة لحماية حقوق اللاجئين وتعزيزها، فإن مفوضية شؤون اللاجئين في نواكشوط تتولى فحص جميع الطلبات المقدمة للحصول على اللجوء.

وجدير بالذكر أن الورقة الرسمية الوحيدة الصادرة عن المفوضية إثباتاً لأهلية الفرد للحصول على وضع اللاجئ هي «شهادة» قابلة للتجديد تتراوح صلاحيتها بين ثلاثة وستة أشهر. وهذه الشهادة ليست إلا وثيقة للحماية، بمعنى أنها لا تعطي اللاجئين بالضرورة الحق في إعادة التوطين أو في تلقي المساعدات المالية. كما أن هذه الورقة لا تحظى دائماً باحترام السلطات المعنية بتنفيذ القانون.

مساعدة اللاجئين

عندما يكون اللاجئ في انتظار البت في طلبه للحصول على اللجوء، فإنه لا يمنح أي مساعدات مادية أو مالية؛ لذلك يتجه العديد من اللاجئين إلى المساجد والكنائس بالإضافة إلى جمعية الهلال الأحمر الموريتانية التي تقدم البطاطين والمواد الغذائية وبعض المساعدات المالية للمعوزين. ويعترف كثير من اللاجئين بأن اللجوء إلى التسول أمر شائع بينهم.

«ليس أمامنا من سبيل لإعالة أنفسنا، فنحن نعيش على ما نتلقاه من الآخرين. لقد سلمت نفسي إلى مفوضية شؤون اللاجئين.» (لاجئ في نواكشوط)

وفي أبريل/نيسان ١٩٩٩ دخلت مفوضية شؤون اللاجئين في مشاركة مع الاتحاد العالمي اللوثري، وهو الشريك التنفيذي الوحيد للمفوضية في موريتانيا، وفي إطار هذه المشاركة يقوم الاتحاد بإدارة وتنفيذ برنامج «المساعدات الطارئة للاجئي المدن الأفراد» في نواكشوط، لكن موارده لا تكفي لتلبية الطلب المرتفع على الخدمات. وقد قلصت المفوضية من تمويلها، الأمر الذي أدى إلى صعوبات في الموارد المتاحة للاتحاد.

ويقوم الاتحاد العالمي اللوثري بمساعدة اللاجئين عن طريق توزيع المواد الغذائية والملابس والبطاطين، وسداد الفواتير الطبية وتكاليف المأوى والتعليم في مدرسة اللاجئين إلى جانب برامج الائتمان المحدودة. وتحصل كل أسرة من الأسر على كميات متساوية من المساعدات، وهو ما يعد سياسة جديدة نسبياً انتهجها مسؤول المفوضية المعني بالحماية؛ منعاً للصراعات داخل مجتمع اللاجئين وتفاديا للمزاعم التي تقول بوجود المحاباة.

الحصول على فرص العمل

على الرغم من التزام موريتانيا بموجب المادة ١٧ من اتفاقية جنيف ١٩٥١ بمنح اللاجئين المعترف بهم حق العمل، فلم نجد شخصاً واحداً بين اللاجئين الذين التقينا بهم قد منح تصريحاً للعمل أو سمع عن أي شخص آخر حصل على مثل هذا التصريح. إلا أن معظم اللاجئين لا يعتقدون أن تصريح العمل ضروري لهم للعمل في القطاعات غير الرسمية من الاقتصاد التي يجدون فيها بعض الفرص، ونظراً لضعف البنية الإدارية الأساسية ونقص الموارد اللازمة للتنفيذ، فقد انتهجت الحكومة سياسة عدم التدخل.

ويقوم معظم لاجئي المدن في نواكشوط بإعالة أنفسهم عن طريق العمل العابر في أكبر أسواق نواكشوط، بينما يعمل آخرون في مجالات الحلاقة وتصفيف الشعر والنجارة والسباكة والتركيبات الكهربية والبناء وبيع الأسماك، إلا أن معظمهم يعملون خياطين بصفة مستقلة. وقد أنشأ الاتحاد العالمي اللوثري برامج للائتمان المحدود لخلق الحافز على الأنشطة التي يكون فيها اللاجئ هو نفسه صاحب العمل، وللحفاظ على دوام هذا الحافز.

الانتفاع بالتعليم والرعاية الصحية

على العكس من الحق في العمل، فإن التمتع بالحق في التعليم والرعاية الصحية لا يتطلب الحصول على تصريحات. فموريتانيا بوصفها دولة موقعة على اتفاقية ١٩٥١ مطالبة بمنح اللاجئين نفس المعاملة التي تمنحها للمواطنين فيما يتعلق بالتعليم الابتدائي، ونفس المعاملة الممنوحة «للغرباء» في مجال التعليم الثانوي والمراحل التعليمية التالية، كما يجب معاملة اللاجئين في مجال الرعاية الصحية على قدم المساواة مع المواطنين. إلا أن موريتانيا لا توفر لمواطنيها تعليماً ابتدائياً مجانياً ولا رعاية صحية مجانية، إذ يعتمد الانتفاع بهذه الخدمات اعتماداً شبه تام على القدرة على تحمل تكاليفها (باستثناء خدمة واحدة مجانية في مجال الرعاية الصحية وهي تطعيم الأطفال). ويلاحظ أن الصعوبات التي تحول دون الحصول على فرص العمل تعني بصفة عامة أنه من الصعب على اللاجئين تحمل تكلفة هذه الخدمات. وليس للاتحاد العالمي اللوثري منشآت طبية في موريتانيا، ولكن في الحالات الطبية الطارئة يصطحب ممثل اللاجئين المسؤول عن المساعدات الطبية اللاجئ المصاب إلى إحدى المستشفيات، ويتم سداد تكلفة العلاج. وعادة ما يتأخر استرداد التكاليف

الطبية البسيطة لفترة تصل إلى شهر، الأمر الذي يعرض الأفراد المرضى والضعفاء لضغط نفسي شديد.

وتفيد الأنباء بأن مفوضية شؤون اللاجئين تتفاوض مع السلطات الموريتانية للاعتراف بشهادات المدرسة الابتدائية التي يحصل عليها أطفال اللاجئين. فهؤلاء الأطفال الناطقون بالإنجليزية عموماً الذين شردوا من ديارهم يحتاجون إلى منهج يتواءم مع احتياجاتهم ويسمح لهم بتعلم العربية والفرنسية لكي يستطيعوا الاندماج في النظام التعليمي الموريتاني. وهناك اثنان من المدرسين المتطوعين يقومان بإعطاء دروس مجانية في أربع مستويات بالمدرسة الابتدائية لعدد ٧٥ طفلاً. كما يقوم الصندوق الكندي للمبادرات المحلية في موريتانيا بتوفير المعدات والمستلزمات المدرسية. ومع ذلك، يقول اللاجئون إنه يوجد نقص حاد لا في عدد المدرسين فحسب، بل وفي الكتب وغيرها من المواد التعليمية أيضاً.

انتشار التمييز والاعتقال والترحيل

أكد معظم اللاجئين الذين التقينا بهم، بصرف النظر عن جنسياتهم، على انتشار العنصرية والتعصب الثقافي ضد الأجانب بين الموريتانيين. «فشهادات» مفوضية شؤون اللاجئين تصدر لتنظيم الإقامة وتوفير الحماية لجموع اللاجئين، إلا أن كثيرين أفادوا أن هذه الشهادات لا تحظى باحترام السلطات المسؤولة عن تنفيذ القانون التي لم تتلق أي تدريب حول قضايا اللاجئين. ويعتبر خطر الاعتقال خطرا قائما بالفعل على الرغم من حيازة اللاجئين لشهادات المفوضية. وكثيرا ما يلقى القبض على اللاجئين على أمل انتزاع رشوة منهم. وعلى الرغم من أن السكان جميعا يتعرضون لمضايقات تعسفية من جانب ضباط الشرطة الذين يطلبون الرشاوى، فإن اللاجئين على وجه التحديد يعتبرون فئة مستضعفة ومستهدفة؛ فإذا لم يكن الواحد منهم قادرا على دفع الرشوة، فإنه كما قال اللاجئون يعتقل في مخفر الشرطة المحلي لمدة تصل إلى أسبوع قبل إطلاق سراحه. وتقول المنظمة الموريتانية لحقوق الإنسان بوقوع انتهاكات شديدة في أثناء الاحتجاز من جانب قوات الشرطة ضد اللاجئين. كما وردت أنباء عن الترحيل في العديد من الحالات.

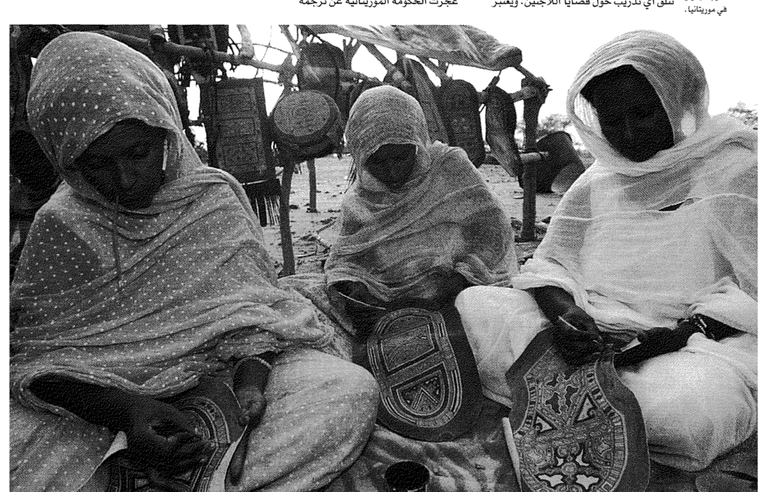
ويؤدي الضعف الإداري المتجسد الذي يتجلى في عدم الفهم على المستويات البلدية (مثل عدم تعرف رجال الشرطة على بطاقة اللاجئ)، وعلى المستويات الوطنية (ترحيل اللاجئين بما يمثل خرقا لمبدأ عدم الإرجاع قسرا) إلى معاملة اللاجئين معاملة ظالمة. ولكن من باب المفارقة أن هذا الضعف الإداري في موريتانيا واقتصادها المتأخر هو الذي يحول في الوقت نفسه دون ارتكاب المزيد من أعمال الظلم؛ لأن هذه الضعف والتأخر يقلل من قدرة الحكومة على القيام بالقبض والترحيل الجماعي بصورة فعالة.

خاتمة

عجزت الحكومة الموريتانية عن ترجمة التزاماتها الدولية بحماية حقوق اللاجئين إلى سياسة وطنية. وعلى الرغم من قبولها من الناحية الاسمية منح حق اللجوء بناء على ما تنتهي إليه مفوضية شؤون اللاجئين، فإنها لا تصدر أي اعتراف رسمي بهم. ولا زالت مفوضية شؤون اللاجئين في موريتانيا تطرح مسألة الاندماج في المجتمع المحلي على أنها «الحل الدائم»، إن لم تكن الحل الوحيد، أمامها. وهذا الحل يجب ألا يعتبر حلاً دائماً حتى يتم على الأقل سن قوانين وطنية تضمن الحماية للاجئين. وترجع عدم قدرة موريتانيا على الوفاء بالتزاماتها الدولية إلى مزيج من العوامل، فكونها دولة متأخرة يعني نقص الموارد التي تضمن احترام حقوق اللاجئين، كما أن ضعف هياكلها الإدارية وعدم الانسجام بينها يعرقل وضع سياسة خاصة باللاجئين على نحو يتسم بالتنسيق والشفافية.

شان ليندستروم طالب سابق بالدراسات العليا بمركز دراسات اللجوء بجامعة أكسفورد.
البريد الإلكتروني: mail@channe.net
أعد هذا التقرير بتكليف من برنامج دراسات الهجرة القسرية واللاجئين بالجامعة الأمريكية بالقاهرة. ويمكن الرجوع إلى النسخة الكاملة للتقرير التي تفصل أوضاع الجماعات الأخرى من اللاجئين في موريتانيا على الموقع التالي (تحت عنوان تقارير): www.aucegyt.edu/academic/fmrs

لاجئات من مالي في معسكر باسيكونو في موريتانيا.





www.rsc.ox.ac.uk

Refugee Studies Centre,
Queen Elizabeth House,
21 St Giles, Oxford OX1 3LA, UK.
Tel: +44 (0)1865 270722.
Fax: +44 (0)1865 270721.
Email: rsc@qeh.ox.ac.uk

سيادة القانون الدولي: تعليق على الوضع في العراق

بقلم: د. أجنيز هيرويتز،
باحثة بمركز دراسات اللاجئين، في إطار منحة زمالة مؤسسة فورد

أدى القرار بدخول الحرب في العراق إلى تحد لأهم المبادئ الجوهرية في النظام العالميّ الحالي. فمنذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، اتفقت الدول على تحريم استخدام القوة في علاقاتها الدولية، مع وجود استثناءين يسمح بهما ميثاق الأمم المتحدة، وهما ممارسة حق الدفاع عن النفس أو وجود تفويض من مجلس الأمن بموجب الباب السابع من الميثاق. والمعروف أن الولايات المتحدة والمملكة المتحدة لم تحصلا على التأييد الصريح من مجلس الأمن قبل إرسال القوات إلى العراق، وفيما يتعلق بالاستثناء الأول، فمن الملاحظ أن عقيدة الضربة الوقائية التي تتبناها الإدارة الأمريكية توسع من مفهوم الدفاع عن النفس بطريقة لا تتسق مع الميثاق.

وإذا كان الصراع يبدو أنه يقترب من نهايته، فالكثير من المناقشات التي تدور بعد الحرب يعتريها الخلاف حول شرعية التدخل. ومن هذه القضايا الخلافية اشتراك الأمم المتحدة في عملية إعادة إعمار العراق. فللأمم المتحدة خبرة واسعة في بناء السلام وفي تنصيب الإدارات المدنية الانتقالية، كما حدث في كوسوفا وتيمور الشرقية. وعلى الرغم من أن الأمم المتحدة واجهت صعوبات في ممارسة مسؤوليات إدارية واسعة[1]، فإنها تعد حاليا المنظمة الوحيدة القادرة على قيادة هذا النوع من العمليات بدون إثارة المخاوف مما يسمى «بالاستعمار الإمبريالي».

إن الشرعية الدولية لها أهمية جوهرية لتحقيق المشروعية اللازمة للعمليات في مرحلة ما بعد الحرب، ولذلك ينبغي على القوى الكبرى الممثلة في مجلس الأمن أن تجد حلاً وسطاً مناسباً فيما يتعلق بدور الأمم المتحدة. فالهدف بالنسبة لكل من فرنسا وألمانيا وروسيا التي عارضت الحرب هو إسناد إعادة إعمار العراق إلى الأمم المتحدة قدر الإمكان. أما التحالف الذي تتزعمه الولايات المتحدة فيواجه معضلة أخرى، فالإدارة الأمريكية تريد أن تتولى قيادة إعادة الإعمار بعد الحرب، وتخطط لإنشاء «مكتب لإعادة الإعمار والمساعدة الإنسانية»، وسوف تعين أعضاء السلطة العراقية الانتقالية، وقد قبلت على مضض إسناد دور محدود للأمم المتحدة يتمثل في أغلبه في توفير المعونات الإنسانية، إلا أنها على أي حال تحتاج إلى استصدار قرار من مجلس الأمن إذا أرادت الحصول على كل من الدعم السياسي والمالي من بقية المجتمع الدولي. وقد أعلن رئيس البنك الدولي أنه نظراً لاقتصار تعامل البنك مع الحكومات المعترف بها فقط، فإنه سيحتاج تفويضا من الأمم المتحدة قبل تنفيذ برامجه[2].

وطالما ظلت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة تحتلان العراق، أي تمارسان السلطة الفعلية على الأراضي العراقية، فستظلان مقيدتين بالنصوص المتصلة بهذا الوضع من اتفاقية لاهاي الرابعة المبرمة عام ١٩٠٧ والمتعلقة بقوانين الحرب البرية وأعرافها، واتفاقية جنيف الرابعة المبرمة عام ١٩٤٩ والمتعلقة بحماية المدنيين في وقت الحرب. وقد لاحظ شاشي ثارور نائب الأمين العام للأمم المتحدة أن «القوات المحتلة ليس لها أي حق بمقتضى اتفاقية جنيف في تغيير المجتمع أو النظام السياسي أو استغلال موارده الاقتصادية أو أي شيء من هذا القبيل».[3] وبالإضافة إلى ذلك، فهناك جدل حول ما إذا كانت إعادة أكثر من نصف مليون لاجئ عراقي إلى الوطن يمكن أن تتم مع استمرار الاحتلال، فطبقاً لمعايير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، يجب أن تكون العودة مرهونة بوجود ضمانات تكفل السلامة البدنية والمادية والقانونية للعائدين، أي بعبارة أخرى استعادة الحماية الوطنية الكاملة. وحيث أن الاحتلال لا يمكن اعتباره وضعاً يعطي سلطة الدولة للقوة المحتلة، فقد يذهب البعض إلى القول بأن اعتراف المجتمع الدولي بحكومة عراقية مستقلة قادرة على ممارسة السيطرة الكاملة على أراضيها يجب أن يكون هو الحد الأدنى المطلوب تحقيقه لإعادة اللاجئين.

وتبين التطورات الأخيرة في الأزمة العراقية الدور الجوهري الذي ينبغي أن يلعبه القانون في مسار العلاقات الدولية. فقد تمكنت الولايات المتحدة والمملكة المتحدة من كسب حرب تمثل انتهاكاً واضحاً لقوانين الأمم المختلفة، ولكنهما لن تفوزا بمكاسب السلام إلا لو التزمتا بالقواعد الأساسية للقانون الدولي. ونأمل في ضوء الأوضاع القائمة في مرحلة ما بعد الحرب أن يصل التحالف الذي تقوده الولايات المتحدة إلى إعادة اكتشاف الأهمية القصوى لسيادة القانون الدولي.

١ انظر المراجعة الشاملة لمسألة عمليات حفظ السلام برمتها. وثيقة الأمم المتحدة رقم ٥/٣٠٥/٥/ش، بتاريخ ١٢ أغسطس/آب ٢٠٠٠.

٢ الولايات المتحدة تعتزم الضغط على البنك الدولي للقيام بدور في العراق، «فاينانشال تايمز»، التاسع من أبريل/نيسان ٢٠٠٣، ص ٥.

٣ الولايات المتحدة والمملكة المتحدة تركزان على شرعية الحكم الانتقالي، «فاينانشال تايمز»، التاسع من أبريل/نيسان ٢٠٠٣، ص ٤؛ وانظر أيضاً تقرير منظمة الصليب الأحمر الدولية المعنون «مشاكل عامة في تنفيذ اتفاقية جنيف الرابعة»، ٢٧ أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٨، ص ٨.

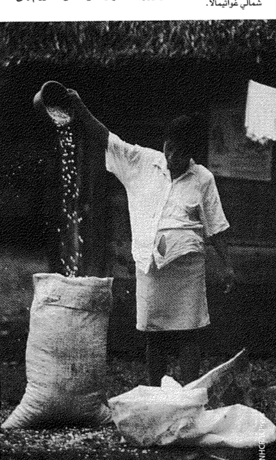


الخدمات الاجتماعية في مفترق طرق

بقلم: جيف كريسب
رئيس وحدة التقييم وتحليل السياسات

«بلغ الاتجاه لتقليص التمويل والتزويد بالعاملين في وظائف الخدمة الاجتماعية بمفوضية شؤون اللاجئين حد العجز عن تحقيق الصلاحيات أو الأغراض المفترض تحقيقها... ويعد الاستثمار المالي والفكري القوي في الخدمات الاجتماعية وظيفة أساسية من وظائف المفوضية وبدونه لن يكون هناك أي جدوى من مواصلة القيام بهذه الوظيفة على الإطلاق». تلك هي الخلاصة الصريحة التي انتهى إليها تقييم مستقل لوظيفة تقديم الخدمات الاجتماعية التي تقوم بها مفوضية شؤون اللاجئين، وهو التقييم الذي أجراه فريق خماسي متعدد التخصصات بتكليف من بيت «كازا» للخبرة الاستشارية في مونتريال بكندا.

واستند التقييم إلى إجراء مقابلات شخصية على نطاق واسع مع العاملين بمفوضية شؤون اللاجئين في جنيف، وعلى مسح عالمي باستخدام الاستبيانات وإجراء زيارات إلى العديد من المواقع الميدانية في أفريقيا وآسيا وأوروبا الشرقية. وخلص التقييم إلى أن وظيفة تقديم الخدمات الاجتماعية لها دور هام فيما يتعلق باختصاصات المفوضية المحورية المتمثلة في توفير الحماية، وخصوصاً حماية أطفال ونساء اللاجئين.


بعض العائدين من المكسيك في شمالي غواتيمالا.

كما تعد الخدمات الاجتماعية عنصراً أساسياً في تحديد المشاكل والتعامل معها على المستوى الميداني قبل أن تستفحل لتصل إلى حد الفضيحة الدولية مثلما حدث فيما يتعلق بالاستغلال الجنسي للاجئين من جانب العاملين بالوكالات الإنسانية والمنظمات الدولية في غربي أفريقيا، إلا أن هذه المهمة أصابها الوهن الشديد خلال العقد الماضي.

ويقول بيت «كازا» للخبرة الاستشارية «عندما نتحدث عن الضعف، فإننا نشير إلى تراجع أعداد العاملين في حقل الخدمات الاجتماعية على المستوى الميداني، وتقلص نطاق المسؤوليات الواسعة التي يكلفون بها، وانخفاض مستوى السلطة، ووضع العاملين حالياً في ميدان الخدمة الاجتماعية». ويضيف التقييم أن «العديد من العاملين في ميدان الخدمة الاجتماعية لا يتمتعون إلا بقدر محدود من السيطرة على برامج العمل اليومية التي ينفذونها، وليس لديهم الباع أو المهارات أو الموارد المطلوبة للقيام بعملية الرصد المستقل للجهات التنفيذية المشاركة للمفوضية».

ولمعالجة هذا الوضع المقلق يقدم التقييم مجموعة واسعة من التوصيات، إذ يرى بيت «كازا» للخبرة الاستشارية أن الإدارة العليا بالمفوضية يجب أن تعالج الإهمال والانحدار الذي أصاب وظيفة الخدمة الاجتماعية، مع زيادة الاهتمام بالدور الذي تلعبه الخدمات الاجتماعية في معالجة الجوانب الاجتماعية والمجتمعية في حماية اللاجئين. كما يجب تحسين مستوى التنسيق بين جهود المفوضية لصالح أطفال ونساء اللاجئين وبين أنشطتها في ميدان الخدمات الاجتماعية، بل وتحقيق نوع من التكامل بينهما.

وأخيراً يدعو التقييم مفوضية شؤون اللاجئين إلى إجراء «تحليل للأوضاع» بصفة دورية على المستوى الميداني حتى تتمكن المفوضية من الوقوف على أي أخطار تهدد سلامة اللاجئين والتعامل معها كما ينبغي. وأشار التقييم إلى أن «العاملين المحترفين في ميدان الخدمة الاجتماعية من أصحاب الدراية في العلوم الاجتماعية والمتدربين على تقنيات البحوث الاجتماعية والبحوث القائمة على المشاركة هم أفضل من يتولى تحليل الأوضاع... إذ إن منطق تحليل الأوضاع يرتبط ارتباطاً مباشراً بمنطق وظيفة الخدمات الاجتماعية نفسها، إلا وهو ضمان حصول جميع فئات اللاجئين وقطاعاتهم على فرصة متكافئة للتمتع بما يلزم من الحماية والمساعدة والخدمات».

مصادر حديثة عن الخدمات الاجتماعية

يمكن الرجوع إلى التقارير التالية على الإنترنت على الموقع التالي:
www.unhcr.ch.epau/

- وظيفة الخدمات الاجتماعية في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: تقييم مستقل لبيت «كازا» للخبرة الاستشارية
- مراجعة الخدمات الاجتماعية التي تقدمها المنظمة المسيحية للإغاثة والتنمية للاجئي الكونغو في منطقة كيجوما في تنزانيا، بقلم شيلي ديك
- مراجعة الخدمات الاجتماعية التي تقدمها المنظمة المسيحية للإغاثة والتنمية للاجئي أنغولا في زامبيا، بقلم أوليفر بلاكويل
- الخدمات الاجتماعية في برامج مساعدة اللاجئين: تحليل نقدي، «قضايا جديدة في بحوث اللاجئين»، ورقة عمل رقم ٨٢، بقلم أوليفر بلاكويل

هذه صفحة تنشر بصورة دورية لتقديم الأخبار وموضوعات الحوار التي تمدنا بها وحدة تحليل السياسات والتقييم وسنقوم بنشرها تباعاً في «نشرة الهجرة القسرية». لمزيد من المعلومات أو لإرسال مقترحات حول هذا الباب الثابت يرجى الاتصال بجيف كريسب Jeff Crisp رئيس وحدة تحليل السياسات والتقييم على العنوان: CRISP@unhcr.ch



NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL

"NRC is an independent humanitarian organization. Our task is to enhance international protection of refugees and internally displaced people, and to offer humanitarian assistance"



مسح استكشافي لرسم خارطة للنزوح الداخلي في أرمينيا

تقدر حكومة أرمينيا أن حوالي ٧٠ ألف شخص نزحوا داخل أرمينيا نتيجة للصراع مع أذربيجان على إقليم ناجورنو-كاراباخ.

وقد مرت الآن أكثر من عشر سنوات منذ توقف أعمال القتال الفعلية وتمكن كثيرون من النازحين الداخليين من التوصل إلى حلول دائمة عن طريق العودة أو الاندماج مع المجتمعات التي يعيشون فيها أو الهجرة، إلا أن محنة هؤلاء النازحين عموماً كثيراً ما لا يلتفت إليها أحد، وهناك نقص عام في المعلومات عن حجم هذه القضية والظروف التي يواجهها النازحون الداخليون الذين نزحوا بسبب الصراع.

وعندا زار الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة المعني بالنازحين الداخليين د. فرانسيس دينج أرمينيا في عام ٢٠٠٠، كانت أول توصية له هي إجراء مسح وتقييم شامل للاحتياجات. وأيدت وزارة الهجرة واللاجئين بالحكومة الأرمنية فكرة "رسم خارطة" للنزوح الداخلي الناجم عن الصراع، كما أيدتها المنظمات الدولية العاملة في منطقة النزوح القسري، وهي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمنظمة الدولية للهجرة، والمجلس النرويجي للاجئين. وتتولى وزارة الشؤون الخارجية النرويجية تمويل هذا الدراسة الاستكشافية.

ويعتبر الحصول على صورة دقيقة لأعداد النازحين الداخليين في أرمينيا وظروف معيشتهم واحتياجاتهم ضرورة مسبقة لوضع البرامج اللازمة للتعامل مع احتياجاتهم. وتتضمن المعلومات التي ينبغي جمعها في المسح الخاص برسم الخارطة ما يلي:

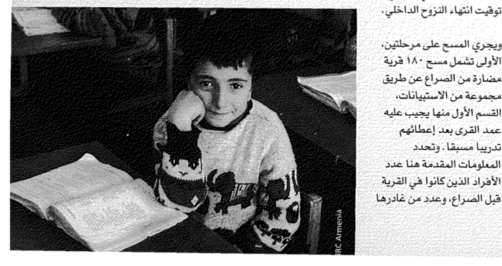
- العدد والتركيب (من حيث العمر والجنس والتركيب الأسري، إلخ)
- الموقع الحالي
- مكان الإقامة الأصلية
- الرغبة في العودة إلى مكان الإقامة الأصلية على أساس الاختيار الحر المبني على معلومات وافية فيما يتعلق بالظروف القائمة في مكان الإقامة
- احتياجات النازحين في موقعهم الحالي لتعزيز الاندماج، إلى جانب احتياجاتهم عند عودتهم إلى أماكن إقامتهم الأصلية، بما في ذلك الحق في الحصول على تعويضات عن فقد الممتلكات أو إشغالها
- الوضع والتوثيق القانوني

وبعد رسم صورة للوضع الحالي للسكان النازحين تنتقل عملية رسم خارطة النزوح خطوة نحو وضع آلية على المستوى الوطني لرصد تطور ظروف النازحين من جراء الصراع واحتياجاتهم. كما يهدف المسح إلى الإسهام في جهود المجتمع الدولي الرامية إلى وضع نموذج للمعايير الدولية المستخدمة في التعامل مع احتياجات النازحين الداخليين. وبالإضافة إلى ذلك، سيسهم المسح في البحوث الدولية بخصوص المعايير المتعلقة بتحديد مستوى اندماج النازحين، والانتقال من الاحتياجات الإنسانية إلى الاحتياجات التنموية، وإنهاء عملية النزوح. ومن ثم فإن المسح يعد إجراء مهماً جداً في ضوء النقاش الدولي الجاري حالياً حول توقيت انتهاء النزوح الداخلي.

ويجري المسح على مرحلتين، الأولى تشمل مسح ١٨٠ قرية مضارة من الصراع عن طريق مجموعة من الاستبيانات، القسم الأول منها يجيب عليه عمد القرى بعد إعطائهم تدريبا مسبقا. وتحدد المعلومات المقدمة هنا عدد الأفراد الذين كانوا في القرية قبل الصراع، وعدد من غادرها منهم، وعدد العائدين إليها، وتوقيت مغادرة القرية وأسباب المغادرة، والأملاك التي كان النازحون يملكونها، ومدى صلاحية أراضيهم للزراعة، وكيفية الاتصال بمن تركوا القرى، إلخ. وقد أجريت هذه المرحلة في خريف ٢٠٠٢ ويتم الآن معالجة المعلومات التي جمعت فيها. أما في المرحلة الثانية من المسح فسيكون التركيز فيها على الأسر التي غادرت القرى، وستجرى مقابلات معها في أماكنها الحالية للإجابة عن العديد من الأسئلة التي تظهر في الاستبيان الأول، مع مناقشة رغبتهم في العودة إلى ديارهم وقدرتهم على القيام بذلك. كما سيتم إجراء مسح ثالث على نطاق محدود لرسم صورة للوضع الحالي للمدارس والطرق وخطوط المياه والكهرباء وغيرها من منشآت البنية الأساسية في كل قرية من القرى المضارة من الصراع. وستتولى الحكومة إجراء هذا المسح الذي ينتظر أن يمثل إسهاما في عملية التخطيط لإعادة تأهيل القرى التي دمرها الصراع، والكشف عن أفضل إمكانيات استضافة النازحين الداخليين العائدين بصورة مستديمة.

وينتظر الانتهاء من المسح تماما قرب نهاية عام ٢٠٠٣.

لمزيد من المعلومات عن جهود المجلس النرويجي للاجئين في أرمينيا، يرجى الاتصال بمنسق برنامج أرمينيا ماريت ميهلوم. البريد الإلكتروني: marot.mehlum@nrc.no



المجلس النرويجي للاجئين يبني المدارس ويعيد تأهيلها في أرمينيا.



في فراغ السيادة:

التحدي الدولي المتمثل في النزوح الداخلي

بقلم: فرانسيس دينج

الفرق بالنسبة للمجتمع الدولي بين اللاجئين في مختلف أنحاء العالم المقدر عددهم باثني عشر مليوناً والنازحين الداخليين المقدر عددهم بخمسة وعشرين مليوناً هو أن اللاجئين عبروا الحدود الدولية بينما ظل النازحون في بلدانهم.

تشير النتائج التي خلصت إليها من بعثاتي القطرية حول العالم بصفتي ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بالنازحين الداخليين إلى أن التوقعات الخاصة بحماية الدول داخلياً للنازحين الداخليين ليست إلا توقعات خيالية في معظم الأحوال. كما تؤثر أزمات الهوية الوطنية التي تكمن في قلب مسببات النزوح على استجابة الحكومات والجهات المعنية غير التابعة للدول للعواقب الإنسانية المترتبة على النزوح، الأمر الذي يؤدي في أحيان كثيرة إلى إحداث فراغ في مجال المسؤولية في سياق ممارسة سيادة الدولة.

وقد اعتدت في أثناء البعثات القطرية أن أسأل النازحين الذين أزورهم عن الرسائل التي يريدون مني توصيلها إلى قادتهم. فكان الرد الذي تلقيته في إحدى دول أمريكا اللاتينية: «هؤلاء ليسوا قادتنا، ففي الحقيقة أننا بالنسبة لهم مجرمون وجريمتنا أننا فقراء». وفي أحد بلدان آسيا الوسطى كان الرد: «ليس لنا زعماء هنا؛ لا أحد من شعبنا موجود هنا». وفي بلد إفريقي أوضح أحد كبار مسؤولي الأمم المتحدة لرئيس الوزراء أن قدرة مواردهم على مساعدة اللاجئين في هذا البلد مقيدة بضرورة مساعدة «شعبكم»، والنازحين الداخليين وغيرهم من الفئات المضارة من الحرب، فما كان من رئيس الوزراء إلا أن رد قائلاً: «هؤلاء ليسوا من شعبنا. وفي الحقيقة أن الطعام الذي تقدمونه لهؤلاء الناس يتسبب في قتل جنودنا».

وإذا لم تكن جميع الحكومات تنظر إلى النازحين بهذه الطريقة، فالعكس من ذلك يعتبر حالة استثنائية نادرة، وأحياناً تمليه طبيعة النزوح ودرجة تعاطف الحكومة مع سكانها النازحين. وحتى في هذه الحالة فإن نقص القدرات وغيره من الاعتبارات السياسية قد يؤثر على تهيئة الحماية وتوفير المساعدة.

إن المبدأ الجوهري الذي يحكم عمل ممثل الأمين العام هو الاعتراف بالطبيعة الكامنة لمشكلة النزوح باعتبارها مشكلة داخلية ومن ثم تندرج ضمن سيادة الدولة، وفي حال ممارسة السيادة بصورة فعلية تترتب عليها مسؤولية عن حماية المواطنين المحتاجين ومساعدتهم. وقد ثبت أن هذا الشرط الخاص بالسيادة، الذي يحظى بدعم متزايد من المجتمع الدولي، أساس بناء وفعال للحوار مع الحكومات. ولكن السؤال الحقيقي في هذا الصدد هو: هل تتعامل الحكومات، بالاشتراك مع المجتمع الدولي، تعاملاً فعالاً مع أزمة النزوح الداخلي لتلبية احتياجات المضارين؟

لقد حقق المجتمع الدولي والحكومات المعنية تقدماً كبيراً بالفعل في التعامل مع الأزمة. لكن من الواضح بشكل مأساوي أن المشكلة لا تزال مستفحلة من حيث شدتها ونطاقها. ويلاحظ أن التحدي الذي يطرحه المبدأ المعياري للسيادة بوصفها مسؤولية أمام المجتمع الدولي هو أنه ينطوي على فكرة المحاسبة. فمن الواضح أن النازحين الداخليين أنفسهم، الذين يتعرضون للتهميش والاستبعاد بل والاضطهاد في أحيان كثيرة، ليس لديهم إلا قدرة محدودة على محاسبة سلطاتهم، لو كانت عندهم أي قدرة على ذلك أصلاً. إذن فالمجتمع الدولي وحده هو صاحب النفوذ والمكانة اللازمة لإقناع الحكومات وغيرها من الأطراف المعنية بالاضطلاع بمسؤولياتها أو باتباع ما يلزم من السبل لملء فراغ السيادة الذي لا يفرز أي تجاوب مع مشكلة النزوح.

د. فرانسيس دينج ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بالنازحين الداخليين، والمدير المساعد لمشروع النزوح الداخلي بمؤسسة بروكنجز- كلية الدراسات العليا الدولية
www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm

النص العربي للمبادئ التوجيهية الخاصة بالنزوح الداخلي الصادرة عن الأمم المتحدة موجود على الموقع التالي على الإنترنت:
http://193.194.138.190/pdf/principles_arab.pdf

